



Indikatorer för uppföljning av demokratiutvecklingen i Sverige

- en översikt av hur propositionen Demokrati för det nya
seklet kan följas upp genom befintliga och nya indikatorer

Ylva Norén Bretzer

Rapport
2006: 3



GÖTEBORGS UNIVERSITET

ISSN: 1653-1264

CEFOS – Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet, inrättades 1991 som en del av statsmaktens långsiktiga satsning på mångvetenskaplig grundforskning om den offentliga sektorn

CEFOS skall initiera och befrämja forskning om den offentliga sektorns ledning, styrning, organisation, finansiering och utvärdering, särskilt på lokal och regional nivå. Förnyelse av den offentliga sektorn står i fokus för forskningen

CEFOS idé är att samla forskare/forskargrupper från olika discipliner till samarbete i en gemensam forskningsmiljö

Författaren:

Ylva Norén Bretzer är fil. dr. i statsvetenskap och verksam som forskare vid CEFOS.

Rapporten *Indikatorer för uppföljning av demokratiutvecklingen i Sverige – en översikt av hur propositionen Demokrati för det nya seklet kan följas genom befintliga och nya indikatorer* utarbetades ursprungligen inom ramen för ett uppdrag åt Justitiedepartementet 2003.

Publikationer kan beställas hos:

Göteborgs universitet
CEFOS
Box 720
405 30 Göteborg

Tel	031-773 41 42
Fax	031-773 44 80
E-post	Office@cefos.gu.se
Hemsida	www.cefos.gu.se

Innehåll

1 Uppdragets syfte, genomförande och bakgrund	1
2 Demokratiindikatorer - att mäta demokrati	18
3 Demokratiindikatorer - vad görs idag	25
4 Demokratiindikatorer - förslag till utveckling	56
5 Avslutande diskussion	88
Bilaga 1: Utredningsuppdraget	93
Bilaga 2: Inventering av relevanta datamaterial	100
Bilaga 3: Befintliga demokratiindikatorer	104
Bilaga 4: Föreslagna demokratiindikatorer	112
Referenser	120

1. Uppdragets syfte, genomförande och bakgrund

Uppdragets syfte

Regeringen har genom propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80) angett en långsiktig strategi med mål och handlingslinjer för den svenska folkstyrelsen. Dessa mål innebär bland annat ett ökat valdeltagande i lokala, nationella och EU-val, att antalet personer som någon gång har haft ett politiskt uppdrag ska öka och ökade möjligheter för medborgarna att påverka den politiska processen. Då det är angeläget att successivt kunna avläsa effekterna av den angivna strategin, är det regeringens mening att demokratiindikatorer kontinuerligt ska insamlas och att ett långsiktigt uppföljningssystem inrättas. Detta uppdrag och den kartläggning över befintliga och önskade variabler som detta innebär, utgör ett första led i utvecklandet av möjligheten att långsiktigt följa upp regeringens demokratistategi. Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) redovisar härmed inventeringen av de befintliga demokratiindikatorerna samt den systematiska diskussionen om vilka variabler som skulle kunna insamlas. Denna sistnämnda förslagsdel omfattar även en prioriteringsdiskussion, där en argumentering förs utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv, varför en del föreslagna demokratiindikatorerna kan anses angelägnare än andra.

Uppdragets genomförande och disposition

Arbetet med detta uppdrag påbörjades under april 2003 och inleddes då med att olika kontakter togs med forskargrupper inom det statsvetenskapliga området samt med olika myndighetsföreträdare, för att närmare kartlägga det rådande statistikläget på föreliggande område. Utredaren har genomfört samråd och möten med dessa, däribland Statskontoret, Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet, Statsvetenskapliga institutionerna i Lund, Göteborg och Uppsala, Statistiska centralbyrån (SCB) och Ungdomsstyrelsen. Muntliga och/eller skriftliga kontakter har även hållits med Valmyndigheten, Riksförsäkringsverket, Young Citizens Program, Integrationsverket, Sociologiska institutionen vid Umeå universitet, Demokratiinstitutet, Sköndalsinstitutet, Skolverket, SCORE och Handikappombudsmannen.

Uppdraget inleds med en diskussion om tidigare utredningar som står i relation till föreliggande uppdrag. Därefter följer en mer principiell diskussion om olika demo-

kratimodellers betydelse och relation till uppdraget. Därpå följer en diskussion i *avsnitt två* om förutsättningarna för goda demokratiindikatorer. Efter detta redovisas rapportens två huvudavsnitt, där arbetet har koncentrerats vid två delmoment. Den *första* deluppgiften har bestått i att inventera vilka demokratiindikatorer som produceras idag och av vilken aktör, för att möjliggöra uppföljning av demokratipropositionen (*avsnitt tre*). Den *andra* deluppgiften omfattar en diskussion om vilka indikatorer som borde finnas, med tanke på möjligheten att följa upp den nationella demokratipolitiken (*avsnitt fyra*). Avsnitt fyra avslutas med en diskussion kring önskvärda prioriteringar utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv.

I det avslutande *avsnitt fem* fördjupas diskussionen om vilka överväganden som ligger till grund för prioriteringsdiskussionen. Dessutom diskuteras svagheter i regeringens demokratisyn och vem som bör granska den kommande uppföljningen av demokratistrategin.

Bakgrund och tidigare utredningar

Sedan några år tillbaka pågår en diskussion bland nationella myndigheter, forskare och andra aktörer att det borde gå att underlätta tillgången på information kring de demokratiska förutsättningarna i vårt land, på kommunal nivå och på medborgarnivå, på motsvarande sätt som det finns tillgång till uppgifter om ekonomiska förhållanden för individer och kommuner. Det pågår även en demokratidebatt, som dels handlar om olika sätt att tolka innebörden i begreppet *demokrati*, dels handlar det om vilka möjligheter som finns att mäta demokratis förändringar. Under år 2002 antog riksdagen propositionen *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80), som anger en långsiktig strategi för att värna och fördjupa folkstyrelsen. Denna byggde till stor del på Demokratiutredningens resultat som redovisades i slutbetänkandet *En uthållig demokrati!* (SOU 2000:1) och på Kommundemokratikommitténs slutliga förslag, *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting* (SOU 2001:48).

En rad andra utredningar med avgränsade demokratiaspekter har också genomförts, till exempel med avseende på administration av valförfarandet, kommunala folkomröstningar, självförvaltning och brukarinflytande. *1999 års författningsutredning* analyserade bland annat frågorna kring skilda valdagar, höst- eller vårval, person-

valsfrågor samt de tre största valkretsarnas storlek (SOU 2002:42, 2001:65). En viktig koppling finns även till ungdomspropositionen *På ungdomars villkor* (prop. 1998/99:115) där ungdomars möjlighet till delaktighet och inflytande är en central målsättning. Ytterligare en koppling finns till propositionen *Mål för folkhälsan* (prop. 2002/03:35) där delaktighet och inflytande i samhället slås fast som ett centralt mål. Här anges att "skall särskild vikt läggas vid att stärka förmågan och möjligheten till social och kulturell delaktighet för ekonomiskt och socialt utsatta personer samt vid barns, ungdomars och äldres möjligheter till inflytande och delaktighet i samhället." (s. 47). I *Storstadspolispropositionen* (prop. 1997/98:165) som ligger till grund för "storstadssatsningarna" i Stockholm, Göteborg och Malmö, betonas också vikten av en levande demokrati i storstäderna (mål 8).¹ Även inom skolans arbete kommer demokratiarbetet in. I läroplanerna för grundskolan och för de frivilliga skolformerna anges som del av skolans värdegrund och uppdrag att varje elev ska ha kunskap om demokratins principer och utveckla sin förmåga att arbeta i demokratiska former (Skolverket rapport 1999:175). Utifrån dessa av regering och riksdag fastställda målsättningar är det angeläget att försöka finna utvärderingsbara demokratiindikatorer som kan insamlas på mer eller mindre kontinuerlig basis.

Indikatorer på demokrati

Statskontoret har arbetat med att utreda förnyelsearbetet i kommuner och landsting på uppdrag av Justitiedepartementet. År 2002 lämnade Statskontoret rapporten *Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting* (Statskontoret 2002:5), och i denna redovisades ett förslag om 219 variabler som skulle insamlas för kommunerna och 202 variabler som skulle insamlas för landstingen. De föreslagna nyckeltalen var inriktade på både organisation, styrning och verksamhetsformer samt demokrati och rättssäkerhet. Inom ramen för uppdraget genomfördes datainsamlingar för de föreslagna nyckeltalen för mandatperioderna 1995–1998 och 1999–2002.² En så kallad pilotdatabas över hur en framtida dataredovisning på detta område skulle kunna se ut bifogades slutrapporten (Statskontoret dnr 2000/331-5). I nämnda rapport gjorde Statskontoret bedömningen att det fortsatta ansvaret för en kommunal databas borde samordnas av SCB och de förordade också att den fortsatta datain-

¹ Mer om regeringens storstadspolitik finns att läsa om på www.storstad.gov.se.

² Flertalet variabler var SCB-beställningar eller hämtades från Skolverket, Regeringskansliet eller KommunAktuellt. Statskontoret genomförde även en egen kommun- respektive landstingsenkät under år 2001.

samlingen skulle kunna ha samma råd som huvudman som föreslogs av SOU 2001:75, *Rådet för kommunala jämförelser och analyser*. Ett sådant har nu inrättats.³ SCB fick också mycket riktigt uppdraget att under 2002/03 utveckla den pilotdatabas som Statskontoret föreslagit (Ju2002/6398/D). Uppdraget bestod dels av att ge förslag på hur en kommande undersökning av de förtroendevalda i kommuner och landsting bör genomföras⁴, dels att uppdatera pilotdatabasen genom en enkät som riktas till kommuner och landsting under år 2003.⁵ SCB har nu också fått uppdrag att under 2003 genomföra en undersökning av förtroendevalda i kommuner och landsting 2003(Ju2002/9028/D).⁶

Statskontoret genomförde under 2002 även ett annat uppdrag från Justitiedepartementet, en medborgarundersökning med förvaltningspolitiskt perspektiv (Statskontoret 2002:05). De verksamheter som undersöktes var Arbetsmarknadsverket, domstolsväsendet, polisväsendet, skatteförvaltningen, socialförsäkringsadministrationen, universitet och högskolor, åklagarväsendet, Vägverket, grundskola, äldreomsorg, öppen sjukvård och barnomsorg. Uppdraget var komplicerat, det var såväl statliga verksamheter som kommunala eller landstingskommunala verksamheter som skulle utvärderas av medborgarna i denna undersökning, och svarsfrekvensen blev totalt endast dryga 50 procent. Bruttourvalet var sammanlagt 19.500 personer.

Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet har inom ramen för sin utvecklingsverksamhet genomfört försök med demokratibokslut tillsammans med ett flertal kommuner, däribland Örebro, Gävle, Landstinget i Värmland och Nacka. Försöken initierades bland annat av forskargruppen Novemus i Örebro.⁷ Försöken med demokratibokslut visade på svårigheterna att mäta demokrati. Det är relativt enkelt att insamla övergripande data kring mandatfördelningar, andel kvinnor, ungdomar eller invandrare i fullmäktige, men när det kommer till frågor om medborgarnas subjektiva inflytande blir det mer komplicerat. Försöken med demokratibokslut som har

³ Se www.kommundatabas.nu

⁴ Undersökningar om det förtroendevalda i kommuner och landsting har sedan 1971 genomförts av Svenska kommunförbundet vid varje ny mandatperiod.

⁵ Denna enkät ska bland annat behandla *medborgarrelationer, val och vissa demokratifrågor*, vilket är av intresse även för föreliggande kartläggning.

⁶ Justitiedepartementet har utfärdat en särskild förordning för att möjliggöra insamling av personnummer och därmed kunna göra analyser för födelseland, inkomst och utbildning (Ju 2003/4617/D).

⁷ Erfarenheterna från Demokratibokslutsprojektet kan hämtas från

http://www.publicist.lf.se/demos/medborgarinflytande/demokratiredovisningar/PM_Jan_Olsson.pdf

gjorts i vissa kommuner och landsting är exempel på värdefulla *pilotförsök*, och det är viktigt att betona att ett nationellt initiativ vad gäller att mäta demokratin inte kommer att kunna ersätta de insatser som görs av enskilda kommuner på detta område. Efter de erfarenheter som Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet har dragit, har man beslutat att under perioden 2002–2006 satsa på ny försöksverksamhet, demokratiredovisningar tillsammans med kommuner med sikte på att öka kunskapen om återkommande demokratimätningar. Man har delat in perioden i fyra teman som ska belysas, *valet 2002*, *medborgarnas inflytande*, *de förtroendevaldas inflytande* samt *det offentliga rummet*.⁸

Sedan 1998 driver Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet också en egen databas för främst ekonomiska nyckeltal (WebOr). Sedan många år tillbaka har statistik om de ekonomiska förhållandena i kommunerna samlats in och publicerats av SCB och Svenska kommunförbundet gemensamt i serierna *Vad kostar verksamheten i Din kommun?* (SCB/SK) samt *Årsbok för Sveriges kommuner*(SCB). Dessa uppgifter finns tillgängliga via

- ◆ Statistiska centralbyrån (SCB), [://www.scb.se/databaser/makro/start.asp](http://www.scb.se/databaser/makro/start.asp)
- ◆ Svenska kommunförbundet (SK), www.svekom.se, www.komstat.svekom.se

Enskilda kommuner har också påbörjat olika projekt med nyckeltal och indikatorer, där bland annat demokrativärden ingår. Stockholms kommun har påbörjat "Stockholmarnas indikatorer för hållbar utveckling" där bland annat *demokrati* är ett av delmålen (www.onfocus.nu/mb/MainAll.asp?mp=HU). Folkhälsoinstitutet har tillsammans med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet drivit ett projekt kring *Lokala välfärdsbokslut* där kommunerna Göteborg, Malmö, Nynäshamn, Haninge, Sala, Skövde och Örebro har ingått som projektkommuner. Även här ingår demokrati som en delkomponent.⁹

⁸ Läs mer på www.lf.svekom.se/demos/medborgarinflytande/demokratiredovisningar/index.asp

⁹ Översiktsrapporten kan hämtas på www.fhi.se/shop/material_pdf/Välfärdsboksl_Q.pdf

Indikatorer för service och ekonomi

Som en parallell till demokratiarbetet finns sedan en tid tillbaka även indikatorer för service och ekonomi.¹⁰ Redan 1996 låg den första utredningen om ekonomiska nyckeltal klar och denna handlade om hur uppgiftsinsamling på olika sätt kunde samordnas, *Statens uppgiftsinsamling från kommuner och landsting* (SOU 1996:179). Under finansdepartementet tillsattes 1999 en projektgrupp som skulle ta fram förslag på en databas för stöd och uppföljning av kommunernas och landstingens ekonomi, produktivitet och effektivitet. Projektet resulterade i utredningen *Snabbt och riktigt utvalt och viktigt – förslag till kommunal databas*, och där föreslogs att 190 olika nyckeltal bör insamlas för verksamheternas volym, ekonomi och kvalitet (Ds 2000:48). De sektorer som var aktuella för dessa nyckeltal var barnomsorg, skola, individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappomsorg. I huvudsak föreslogs att datainsamlingen skulle ske genom redan existerande datainsamlingar. Med andra ord, skulle inga nya dataserier insamlas. Dessa data insamlas på både individnivå och kommunnivå, då de berör verksamheter som har lagstöd och som är del av den obligatoriska kommunala myndighetsutövningen.

År 2001 följdes nämnda utredning upp med en ny, som kom att resultera i betänkandet *www.kommundatabas.NU!* (SOU 2001:75). I denna föreslogs 157 olika nyckeltal för verksamheterna barnomsorg och skola, vård och äldreomsorg, omsorg av funktionshindrade samt individ- och familjeomsorg. För ledningen av nyckeltalsarbetet föreslogs bildandet av ett råd, *Rådet för kommunala analyser och jämförelser*. Rådet föreslogs hämta sina uppgifter från redan existerande nationella insamlingar. Utredaren föreslog även en lagändring som möjliggjorde att data skulle kunna insamlas även för verksamhet med andra utförare, så kallade entreprenader. Under 2003 har ett uppbyggnadsarbete av denna databas pågått, där SCB utför uppdraget gentemot Finansdepartementet.¹¹

¹⁰ Arbetet med ekonomiska variabler nämns här, för att peka på att en parallell process löper här, vilket i vissa avseenden kan anknyta till arbetet med demokratiindikatorer.

¹¹ Databasen kan numera nås via www.kommundatabas.nu.

I SCBs uppdrag (Ju2002/6398/D) betonas också att "[u]ppgifterna skall också så långt det är möjligt vara lagrade på sådant sätt att användarna kan göra analyser där de utnyttjar både i SCB:s databas lagrade uppgifter och uppgifter som är lagrade i den databas som det nyligen inrättade Rådet för kommunala analyser och jämförelser ansvarar för."

Sammantaget kan här sägas att ett antal olika processer är igång där den offentliga sektorns funktionssätt ska mätas i ett antal olika avseenden. Föreliggande uppdrag som genomförs åt Justitiedepartementet har demokratipropositionen *Demokrati för det nya seklet* som främsta rättesnöre. Detta uppdrag är därmed *avgränsat* från service och ekonomiaspekter och avser endast de demokratiska förhållandena. Det är således *effekterna av föreslagna demokratiåtgärder* som ska kunna utvärderas genom de indikatorer som här föreslås. Därigenom kan uppfyllandet av de föreslagna demokratimålen utvärderas. Däremot kommer *effekter eller output* av det demokratiska systemet i sin helhet *ej* att söka identifieras via de indikatorer som ska diskuteras i det följande.

Det finns en underförstådd strävan efter att samla data i gemensamma redovisningar, exempelvis kommunvis, vilket är behäftat med olika problem. Detta kommer att diskuteras i avsnitt två i denna rapport. Det är också av central betydelse att dra lärdom av de demokratibokslutsprocesser som har genomförts i några kommuner, för att förstå svårigheten i uppdragets karaktär. Dessa svårigheter består främst i svårigheten att samredovisa kvantitativa och kvalitativa data, data på medborgarnivå respektive på kommunnivå, samt tolkningen av själva demokratibegreppet. Låt oss här belysa den svåra frågan om olika demokratimodeller eller demokratitolkningar.

Att mäta demokrati utifrån olika tänkbara demokratimodeller

Det låter sig i praktiken inte enkelt göras att definiera eller insamla demokratiindikatorer utan att först ha klart för sig vad man menar med just *demokrati*. Inom ramen för Demokratibokslutsprojektet var detta en mycket viktig erfarenhet, att olika kommuner och landsting prioriterar helt olika aspekter av demokratibegreppet (Olsson, 2001). Medan till exempel Örebro arbetade mycket med direkt- och brukardeltagande, fokuserade Nacka i stället på olika former av "kundval". Detta är också ett uttryck för att olika kommuner gör var sina olika tolkningar av demokratibegreppet. Av detta skäl är det också viktigt att demokratiindikatorerna möjliggör demokratitolkningar utifrån många olika utgångspunkter, åtminstone om ett sådant uppföljningssystem ska få långsiktig legitimitet och användbarhet.

Ett flertal av studierna vid Statskontoret och Svenska Kommunförbundet/Landstingsförbundet hänvisar till SNS Demokratirådsrapport 1998 i avseendet *hur man ska*

kunna mäta demokratins grundläggande värden. De tre grundbegreppen i SNS-studien är a) medborgarstyrelse, b) rättssäkerhet och c) handlingskraft. Med *medborgarstyrelse* menas att folkmajoriteten påverkar politikens inriktning, det vill säga att deltagande i beslutsprocessen är effektivt och jämlikt. Frågan om *rättssäkerhet* avser medborgarnas och medborgargrupperns grundläggande rättigheter. Med *handlingskraft* menas folkmajoritetens förmåga att genomföra de olika politiska beslut som har fattats. SNS-rapporterna 1998, 1999 och 2000 kan sägas stanna upp vid var och ett av dessa tre grundvärden, där 1998 års rapport undersöker *medborgarstyrelsen*, 1999 års undersökning behandlar *rättsstaten* och 2000 års undersökning analyserar *partidemokratin*. Dessa tre begrepp, medborgarstyrelse, rättssäkerhet och handlingskraft kan ses som centrala värden för *demokratins funktion*. Granskningen som gjordes 1997 diskuterade *flernivådemokratins* förutsättningar från den kommunala nivån till EU-nivån, och bidrog därmed till en analys av demokratins förändrade villkor.

Olika demokratimodeller

Inom politisk filosofi har många olika *demokratiideal* diskuterats under århundraden. Demokratiutredningens slutrapport diskuterar kortfattat ett antal tänkbara demokratiideal (SOU 2000:1, s. 21f). Jag utvecklar Demokratiutredningens summariska diskussion något här, och tillfogar några standardreferenser för respektive demokratimodell. För en mer utvecklad diskussion kring dessa *demokratiideal*, se Lindensjö i SOU 1999:77, forskarvolym II.

- *Elitistiska* demokratiteorier utgår från att demokratin är ett arrangemang för att välja kompetenta ledare, och väljarnas roll reduceras till att välja vilka representanter de ska företrädas av (jfr Schumpeter 1976).
- I den *populistiska* demokratiteorin antas att inga beslut bör genomföras utan majoritetsstöd – men också att flertalets stöd alltid bör genomföras (SOU 2000:1, s. 21).
- De *libertära* demokratitolkningarna baseras på individens rättigheter och det är dessa som ska utgöra grunden för statens legitimitet, eftersom statens primära roll är att garantera medborgarna deras rättigheter. Individens autonomi är central, så länge denna autonomi inte begränsar andra individers autonomi eller frihet (jfr Hayek 1960, Nozick 1974).
- *Kommunitära demokratiuppfattningar* utgår i stället från att individer integreras i gemenskaper, där statens roll bör vara att företräda en given uppsättning nor-

mer som kodifierar gemenskapen. "Vi" definieras utifrån religion eller annan livsstil, och individens autonomi är i ett sådant samhälle förhållandevis kringskuren (Taylor 1993, 1989).

- Enligt *deltagardemokratin* förutsätts att den demokratiska medborgaren vill och kan delta så ofta som möjligt. Att delta i de gemensamma besluten är snarare en plikt än en rättighet. Helst ska alla delta direkt, politik blir ett sätt att leva (SOU 2000:1, s. 22, jfr Pateman 1970, Barber 1984).
- I teorin om *mångkulturell demokrati* står olikheterna i centrum och staten ska inte se medborgarna som enhetliga subjekt, utan erkänna dess olikheter och värna rättvisa men ej likabehandling (Kymlicka 1998).
- Enligt den *deliberativa* demokratiteorin betonas samtalets och argumentationens fundamentala betydelse för demokratin. På olika typer av offentliga arenor delibereras den offentliga politiken, från lokala angelägenheter till globala stormaktsfrågor.

Demokratiutredningens slutbetänkande tydliggör att man tar ställning för "en deltagardemokrati med deliberativa kvaliteter" (s. 23). Det som kallas för det *dynamiska medborgarskapet* består av ett *meningsfullt deltagande, öppenhet och insyn, samt politisk jämlikhet*. Denna demokratisyn ligger väsentligen också till grund för regeringens proposition *Demokrati för det nya seklet* (prop. 2001/02:80 s. 20). Regeringen skriver (s. 27):

"I samma anda som Demokratiutredningen förespråkar regeringen en demokratisyn som innebär att den svenska representativa demokratin bör värnas och att detta förutsätter ett brett medborgerligt deltagande."

Som har befarats av vissa debattörer och remissinstanser, innebär regeringens demokratisyn *inte* att den deliberativa deltagardemokratin ska *ersätta* de representativa styrelseformerna (jfr. Esaiasson och Gilljam 2000, Rothstein 2000). Snarast är det regeringens mening att den deliberativa deltagardemokratin ska *komplettera* den traditionella representativa demokratin, att det finns kanaler vid sidan av de politiska partierna.¹²

¹² Inom ett aktuellt forskningsprojekt som bedrivs av forskare i Göteborg, Uppsala, Stockholm och Lund diskuteras förhållandet mellan framför allt tre olika demokratiideal. Dessa ideal är *valdemokratin* (elitdemokrati), *deltagardemokrati* och *samtalsdemokrati*. I projektets nyutkomna bok *Demokratins mekanismer* diskuteras relationerna mellan dessa tre demokratiideal och dess olika problem. Det förefaller dock även fortsatt olöst i vilken mån dessa ideal kompletterar varandra, eller bör betraktas som varandra uteslutande (Gilljam och Hermansson red., 2003).

Det är viktigt att betänka, att ovanstående demokratimodeller som diskuterades av Demokratiutredningen inte är en tillräcklig utveckling av alla tänkbara demokrati-modeller. Många av de ungdomar som är aktiva i våldsamma aktionsgrupper är inspirerade av *anarkistiska demokratiideal*, vilka är inbördes disparata, men som ofta drar i riktning av såväl fullständig deltagardemokrati som att våldshandlingar under vissa betingelser är berättigade (Kropotkin 1964, 1970). Även om de personer som engageras i dessa aktiviteter är förhållandevis få, finns det indikationer på att dessa aktiviteter ökar i samhället. Grunden för den i den *liberala demokrati* som de flesta västländer vilar på idag, består av grundläggande rättigheter för individen att välja vilket livsprojekt man vill, så länge man inte inkräktar på andra människors möjligheter att göra motsvarande val. Samhällets grundläggande funktion ses här som att förse individen med grundläggande färdigheter före inträdet i vuxenlivet, men sedan är det individens sak att avgöra hur han eller hon vill använda sina möjligheter i livet (Rothstein 1994, Rawls 1971). Inom ramen för denna demokratisyn antas varje medborgare har samma möjligheter att göra sin röst hörd (Verba, Schlozman och Brady 1995).¹³

Tre dimensioner bland demokratimodellerna

Det finns ett antal dimensioner eller motsatspar som man som demokratiforskare kan ta avstamp ifrån då det handlar om att förstå varför olika demokratimodeller uppstår. En sådan dimension är förhållandet mellan *individen och kollektivet* (jfr SOU 1990:44 s. 14f, Montin 1998: 16f). Mer liberala men även anarkistiska demokratimodeller utgår från den enskilde individens rättigheter och önskemål. Mer kollektiva demokratimodeller försöker istället att uttolka vad som är det bästa för grupper av människor, eller för ett land i sin helhet. Under sådana förutsättningar får individens preferenser i vissa avseenden stå tillbaka för vad som fastställs för kollektivet i sin helhet.

En andra dimension bland demokratimodellerna är *synen på statens roll*. Detta sammanfaller med föregående dimensioner, där liberaler och anarkister i högre grad företräder en syn där staten bör vara så *minimal* som möjligt – det är individens ansvar att själv sörja för sina behov på ett sådant sätt som han eller hon finner det

¹³ Ätminstone potentiellt. Sedan är det en öppen fråga hur denna modell ser på möjligheten att medborgarna kan få tillträde till "flera röster" genom att agera via intresseorganisationer, eller hur man ser på att medborgare aktivt väljer att avstå från att göra sin röst hörd.

lämpligt. I mer kommunitära eller kollektiva demokratisyer, där staten får en mer *omfattande roll*, kan staten tilldelas en mer aktiv roll, och det anses också önskvärt att staten intar ett mer omfördelande ansvar för samhället i sin helhet. Även om den mer omfattande välfärdsstaten av västeuropeisk modell kan insorteras under det sist-nämnda, brukar dessa system dock ej betraktas som kommunitära, utan som liberala välfärdsstater.

En tredje dimension bland dessa modeller är *synen på medborgarens roll*. Elitdemokratiska modeller som baseras på partier och dess folkvalda representanter, tilldelar medborgarna i stort en förhållandevis *passiv roll*. Vid valtillfällena offentliggörs partiernas program och kandidater och folkets roll är att välja vilka företrädare som bäst ska föra dess talan (Holmberg 1999:11f). Effektivitet och ledarskap står i fokus för denna modell, och på senare tid även stabilitet. En trend som befunnits inom offentlig förvaltning under 1980- och 90-talet är *New Public Management* (NPM), som i huvudsak har fokuserat på medborgaren som kund. Detta synsätt kan sägas minimera medborgarrollen, medan fokus i stället förskjuts till rollen som kund. Den motsatta demokratimodellen, deltagardemokrati, tilldelar medborgaren en mycket mer *aktiv roll*. Den ideala medborgaren deltar inte bara vid de offentliga valen, utan befinner sig aktiv vid aggregerandet och det politiska beslutandet löpande under mandatperioden. Sådant mer omfattande politiskt deltagande anses stärka allmänandans, individers sociala och politiska kapacitet samt kvaliteten i besluten (Holmberg 1999:13f). Enligt deltagaridealet ges även stora möjligheter för medborgarna att delta vid implementeringsfasen. Den på senare år ökade vikten som tillskrivs deltagardemokratiska värden, kan till viss del sägas utgöra en ökad vikt vid medborgarskapets politiska roll till skillnad från rollen som konsument av den offentliga servicen.

En akilleshäla hos statsvetenskapen torde vara att det finns så många vitt skilda demokratimodeller, men på samma gång ligger dessa modeller till grund för olika politiska strömningar, utopier och visioner om hur det demokratiska samhället *borde* se ut.¹⁴ Statsvetenskapen kan här inte bidra med att rekommendera vissa modeller framför andra, utan kan endast konstatera att dessa olika demokratiuppfattningar existerar hos befolkningen och bland dess politiker. Därför bör insamling av demokratiindikatorer täcka in flertalet av olika demokratisyer.

¹⁴ En god översikt över dessa modeller görs av Held 1996.

Några tidigare studier av demokratiskt deltagande och effektivitet

Det finns många olika studier av det demokratiska deltagandet och av innebörden i demokratisk effektivitet (handlingskraft). Det skulle ta alltför stort utrymme att nämna dem alla här och många sentida studier genomfördes inom ramen för Demokratiutredningen. Ytterligare några studier utöver dessa förtjänar dock att omnämnas här.

Kommunaldemokratiska forskningsprogrammet

Inom ramen för den kommunaldemokratiska forskningskommitténs forskningsprogram genomfördes tre större delprogram (Ds Kn 1981:12). Det första handlade om medborgarna och kommunen och vägarna för inflytande och information. Det andra behandlade kommunernas interna organisation, kommunpolitikernas rekrytering och relationen mellan kommunpolitiker och tjänstemän. Det tredje delprogrammet handlade om kommunen som serviceproducent till medborgarna. Ett begrepp som här ägnas särskild uppmärksamhet var frågan om *åsiktsrepresentativitet*. Med åsiktsrepresentativitet menas till exempel hur representativa de valda kommunpolitikernas åsikter är för respektive kommunbefolknings åsikter, och en aspekt som lyfts fram är bland annat att de gamla kommunalstämmorna på 1950-talet, som föregick tillkomsten av fullmäktige, avskaffades därför att de inte ansågs representativa för kommunbefolkningen. De som kom till kommunstämmorna var de som bodde närmast sammanträdeslokalen, och när en fråga som skulle avgöras berörde en viss grupp medborgare var ofta just denna grupp väl företräd vid mötet (s. 12 samt kapitel 5, a. a.).

Ett annat centralt begrepp som elaborerades i dessa undersökningar var *grupprepresentativitet*. Den centrala frågan här var hur väl olika grupper i befolkningen sedan blev representerade bland de valda politikerna. De grupper som främst diskuterades här var kön, ålder, socialgrupp boendeort (i eller utanför centralort) samt socialistiska/borgerliga väljare eller politiker (kapitel 6, a. a.). Idag diskuteras även *invandrades* representation i de politiska församlingarna. Ibland likställs även begreppet *grupprepresentativitet* med *social representation*, vilket är en fråga som behandlats i flera andra studier (se till exempel Esaiasson och Holmberg 1996, Widfeldt 1997, Holmberg och Esaiasson 1988).

En begreppsdistinktion som har utvecklats inom kommunalforskningsgruppen och som förtjänar att nämnas i samband med vad som menas med demokrati, är begreppet *medborgarroller*. Dessa poängterar att medborgarna ingår flera olika slags roller parallellt, till exempel: a) rollen som väljare, b) rollen som brukare, c) rollen som skattebetalare, samt d) rollen som anställd (Johansson, Nilsson, Strömberg 2001:114f, se även Dahlberg och Vedung 2001¹⁵).

Den fungerande demokratin

En studie som fick stor uppmärksamhet när den kom 1993 var Robert D. Putnams studie *Making Democracy Work*, eller som den hette när den kom på svenskt förlag, *Den fungerande demokratin* (Putnam 1993, 1996). Putnams arbete gick ut på att undersöka de italienska regionernas funktionsduglighet. Under en tjugoårsperiod följde han regionernas utveckling och frågan var varför regionerna förmådde att leverera service och förutsägbarhet i så varierande grad?¹⁶ I de norra regionerna fungerade demokratin i dessa avseenden relativt väl, medan i de södra regionerna var förmågan till leverans i dessa avseenden bristande. Den centrala skillnaden som kunde förklara detta var *variationen i socialt kapital*, enligt Putnams slutsats. Med socialt kapital menades hur aktiva regionbefolkningarna var i föreningslivet och i nätverk där förtroendefulla mellanmänniska relationer genererades. Detta arbete kom också att få ett väsentligt inflytande på Demokratiutredningens slutsatser och många andra liknande studier har följt efter denna. Fokuseringen på föreningslivets betydelse och förtroendets betydelse för den fungerande demokratin har slagit igenom brett men det har inte lika tydligt diskuterats vilken betydelse det har att olika offentliga verksamheter faktiskt fungerar. Vad som levereras i slutänden av ett politiskt system kan dels mätas genom befolkningens nöjdhet med den lokala servicen i olika avseenden, dels kan mer objektiva indikatorer ställas upp. Fungerar barnomsorgen, äldreomsorgen, snöskottningen eller budgetprocessen? Hur mäter man dessa aspekter på bästa sätt? Frågor av denna karaktär bör också resas i samband med att man talar om demokratimätningar (jämför SNS diskussion om *handlingskraft*, SNS

¹⁵ I Dahlberg och Vedungs diskussion tas åtta olika medborgarroller upp, a) brukare, b) chef, c) personal, d) politiker, e) kund, f) skattebetalare, g) väljare, samt h) anhörig (Dahlberg och Vedung 2001: 26).

¹⁶ De indikatorer som ingick i Putnams index var följande: 1. Kabinettens stabilitet, 2. Punktlighet med budgeten, 3. Statistik och information, 4. Reformlagstiftning, 5. Uppfinningsrikedom i lagstiftningen, 6. Daghem, 7. Familjekliniker, 8. Industripolitiska instrument, 9. Utgifter för jordbruket, 10. Utgifter för lokal sjukvård, 11. Bostäder och stadsplanering, samt 12. Byråkratins sätt att reagera (svenska utgåvan s. 86-93 samt appendix C s. 232).

Demokratiråd 1998). Handlingskraft kan både mätas utifrån den enskilde medborgaren eller jämföras mellan kommuner eller länder.

Demokratisyner i svenska demokratiutredningar

I en av Demokratiutredningens forskarvolymen genomförde Kerstin Jacobsson en viktig analys av den offentliga demokratisynen i Sverige under 1960-, 70-, 80- och 1990-talet (Jacobsson 1999).¹⁷ Det undersökta materialet var centrala SOU-utredningar som i olika avseenden behandlade demokratifrågorna, och analysen gällde de demokratisyner som getts uttryck i dessa.

Under 1960-talet ansågs det viktigt att de sociala och ekonomiska klyftorna mellan väljare och valda inte blev för stora, och organisationers medverkan i beredningsfasen ansågs inte vara något problem. Däremot var organisationernas medverkan vid beslutsfasen mer problematiskt, eftersom partierna skulle vara lyhörda för olika intressegrupper men de skulle förhålla sig självständiga till dem. Partierna ansågs vara ett bärande element i demokratin, medan offentlig insyn var viktigt för demokratins självkorrigering. Denna insyn bidrog även till att lagarna blev mer genomarbetade och tekniskt bättre, ansåg man. Nyckelbegrepp under 1960-talet var: *folksuveränitet, parlamentarism, partier, riksdagen som folkrepresentation, ansvarsutkrävande och effektivitet i samhällsarbetet*.

Under 1970-talets kommunsammanslagningar ökar avståndet mellan väljare och valda. Kommunerna fick fler arbetsuppgifter samtidigt som de förtroendevaldas roll övergår från att själva förvalta till att styra själva förvaltningen. Antalet heltidsengagerade politiker ökar och medierna blir en allt viktigare roll för kommunikationen mellan väljare och valda. Åsiktsöverensstämmelse mellan väljare och valda betonas, samtidigt som effektivitet och handlingskraft alltför är centrala ideal. Nyckelbegrepp under denna period är: *den representativa demokratin, partier, förtroendevalda, ansvar, effektivitet, åsiktsöverensstämmelse och medborgarnas medverkan*. Medborgarnas medverkan säkras bland annat genom de kommunanställdas deltagande (MBL). Särskilda åtgärder bör också riktas gentemot kvinnor, äldre och yngre som är sämre representerade i politiken.

¹⁷ Följande avsnitt baseras i sin helhet på Jacobssons framställning.

På 1980-talet visade forskningsresultat att det hade blivit vanligare att medborgarna hade kontakter med förvaltningen än med de förtroendevalda. Personlig bekantskap eller kännedom om förtroendevalda hade blivit ovanligare. Samtidigt visade Maktutredningen att aktivitetsnivån hade ökat i samhället i jämförelse med på 1960-talet, däremot föredrog medborgarna andra deltagandeformer än partiaktivitet (Petersson m fl. 1989). Den demokratiutredning som tillsattes 1983 betonade fortfarande det representativa systemet, parallellt som man ansåg att allt fler måste kunna medverka i den lokala utformningen av politiken (SOU 1985:28). Detaljstyrning ersattes med målstyrning och många frågor decentraliserades från stat till kommun och inom kommunen till stadsdelsnämnder. Detta ansågs bra ur service och effektivitetssynpunkt. Nyckelbegrepp under perioden är alltså *representativ demokrati*, men de förtroendevalda och de politiska partierna står inte längre i fokus på samma sätt. Istället ökar betoningen på *medborgarnas aktiva medverkan, delaktighet, ansvar, service och decentralisering*. Handlingskraft går inte längre via de politiska partierna och representanterna utan kan också tillämpas genom medborgarnas mer direkta deltagande, till exempel genom *brukarmedverkan*, föreningar och kooperativ.

När Maktutredningen återupprepades 10 år senare (1997) visade det sig att medborgarna på 1990-talet ansåg sig ha fått bättre möjligheter att påverka sin situation. SOU 1993:90 framhåller vikten av en balans mellan individuella och kollektiva demokrativärden. Det representativa demokratiidealet bibehålls och man stannar upp vid problemet av att antalet förtroendevalda har minskat. Partierna ses som de främsta bärarna av demokratin i Sverige. Samtidigt menar man att nya mötesplatser och metoder för dialog behövs för väljare och valda. Nyckelbegreppen under denna period utgörs av en svår balansgång mellan flera olika utredningar, där tonvikten ömsom landar på kommunernas roll som *gemensam problemlösare, serviceproducent, rättsstatsenhet* och *gemenskapsenhet* (kollektiva värden). Ömsom blir nyckelbegreppen *individuell valfrihet* och *deltagande*. Ibland betraktas medborgaren även som *kund* (individuella värden).

Sammanfattningsvis kan sägas att två nyckelvärden har varit framträdande i det offentliga demokratiidealet från 1960-talet fram tills idag, nämligen *den representativa demokratin* och tanken om en fungerande *serviceleverans*. Kraven på den representativa demokratin har dock kompletterats med krav på medborgarinflytande och nya former för deltagande. Den individuella friheten blir ett allt viktigare värde på be-

kostnad av rättvisa och jämlikhet. Brukarinflytandet handlar oftast om ett inflytande i implementeringsledet som kan innebära en ökad legitimitet och kanske också decentralisering av svåra beslut, men det återstår att utreda huruvida brukarinflytandet är att beteckna som demokratiskt.¹⁸ Jacobsson noterar att frågan om *åsiktsöverensstämmelse* mellan väljare och valda i princip försvinner på 1990-talet. Utredningarna under denna period avspeglar en växande klyfta mellan de folkvalda och folket.

Demokrativärden som uttrycks i Demokrati för det nya seklet

Mot bakgrund av Jacobssons analys kan vi vid läsningen av regeringens demokrati-proposition konstatera att *den representativa demokratin* fortsatt är ett centralt demokrativärde, parallellt med värdet *medborgarnas ökande deltagande*. De olika deltagarformer som föreslås kan sorteras under deltagande i beslut, i implementering, i rådgivning och förslagsgivning. Vi finner även förslag som ska underlätta medborgarnas insyn, tillträde till information och kunskaper om det politiska systemet och de politiska partierna. Den *sociala representativiteten* tillgodoses också, då mäns och kvinnors representation betonas, liksom olika åldersgruppers, invandras och handikappades representation.

Vad som i första hand saknas i *Demokrati för det nya seklet* är just vad Jacobsson sätter fingret på: indikatorer för att mäta *åsiktsöverensstämmelse* mellan väljare och valda. Den ökande klyftan mellan väljare och valda adresseras inte alls. Inte heller att medborgarna söker nya deltagandeformer som inte direkt är orienterade gentemot den svenska representativa demokratin, utan gentemot internationella förhållanden. Likaså förbises medborgarnas indirekta möjligheter att påverka via intresseorganisationer och lobbygrupper av olika slag.¹⁹ Till viss del kommer utredaren att försöka tillmötesgå dessa brister genom de förslag till nya indikatorer som kommer att ges i avsnitt fyra.

¹⁸ Centrala forskningsfrågor här är vilka brukarna representerar, vilket ansvar kan utkrävas av dom och huruvida medborgarnas representation förbättras eller försämras av denna deltagarform. Brukardeltagande betraktas av statsvetare som *deltagande i utförandet* och är därmed inte att likställa med deltagande i de politiska beslutsprocesserna på inputsidan i politiken.

¹⁹ Genom att verka genom direkt eller indirekt genom intresseorganisationer brukar man tala om att medborgarna kan höja sin röst i det politiska samtalet. Man kan också likna detta deltagande vid att medborgarna kan skaffa sig extra politiska röster genom denna kanal (jfr Uhrwing 2001:42f).

De avgränsningar som har ansetts nödvändiga att göra både av uppdraget och av utredaren har varit frågan om demokratins *output* eller resultat (handlingskraft). Vad som levereras till medborgarna i former av service och tjänster är förvisso ett centralt värde i det offentliga demokratiidealet, men som tidigare nämnts så ägnas dessa områden uppmärksamhet genom andra utredningar och aktörer. Följande uppdrag koncentreras därmed till de demokratiska processernas *inputsida*, med vissa undantag. Då propositionen *Demokrati för det nya seklet* särskilt tar upp olika former för brukarinflytande, kommer detta att diskuteras, trots att det i olika avseenden kan sägas tillhöra *utförande av service* i outputledet, snarare än *politiskt deltagande*. Inte heller kommer frågor om *rättvisa i fördelningen* eller hur medborgarna uppfattar fördelningen av servicen att behandlas. Frågor som behandlar *partiväsandets intern-demokrati*²⁰ eller *mediernas relation till demokratin* kommer inte heller att behandlas närmare, även om dessa också är centrala värden för den fungerande representativa demokratin. De två sistnämnda aspekterna är typiska frågor som är centrala för den fria forskningen vid universiteten, men som svårligen kan redovisas av statsmakten själv.

²⁰ En central diskussion av dessa frågor genomförs av Demokratirådet 2000, *Demokrati utan partier?* (Petersson m fl 2000).

2. Demokratiindikatorer - att mäta demokrati

En kartläggning av vilka data som finns inom olika demokratiområden reser frågan om till vad data ska användas. Om data ska användas för en rad enskilda analyser, utan inbördes koppling, ställs lägre krav på dataredovisningen. Om man till exempel vill undersöka huruvida det är redan politiskt aktiva medborgare som lägger medborgarförslag i kommunerna, så kan man genom en medborgarenkät som innehåller frågan *Har Du någon gång inkommit med ett medborgarförslag till Din kommun?* få svar på vad som karakteriserar dessa personer.²¹ En förutsättning är förstås att frågor om personens övriga politiska engagemang finns inkluderat i undersökningen, samt relevanta bakgrundsvariabler såsom kön, ålder, födelseland osv.

Om ambitionen för variabelkartläggningen är att på längre sikt kunna sammanföra en större mängd variabler i en demokratidatabas, blir frågan genast mer komplicerad, samtidigt som den också blir mer intressant. Det torde vara uteslutet att redovisa förhållanden på medborgarnivå kommunvis, eftersom det skulle bli mycket kostsamt att genomföra undersökningar med tillräckligt många svarspersoner i även landets minsta kommuner.²² Att redovisa kommunspecifika förhållanden i en demokratidatabas skulle dock vara genomförbart. Exempel på sådana frågeställningar skulle till exempel kunna vara *andel av kommuninvånarna som någon gång innehaft ett politiskt uppdrag* eller *vilka kommuner som har brukarstyrelser, diskussionsforum på internet, eller medborgarkontor*.

Det är av yttersta vikt att man här klargör skillnaderna mellan en så kallad *medborgarundersökning* och vad som brukar kallas *kommunundersökning*. Vid medborgarundersökningar tillfrågas medborgare om de uppfattningar de har om olika frågor. En kommun kan vara intresserad av en medborgarundersökning för att analysera hur den kommunala servicen uppfattas av medborgarna. En medborgarundersökning kan

²¹ Ett problem med just den frågan, är sannolikt att antalet personer som inkommer med ett medborgarförslag antas vara litet i en kommun. Därför kan en enkätundersökning endast infånga några enstaka av dessa personer. Se vidare diskussion i avsnitt 3.3:1 och 4.3:2.

²² Detta kan vara genomförbart genom att slå samman ett flertal datamängder för exempelvis en tioårsperiod så att man når 50-100.000 svarspersoner (poolad datamängd). Problemet med detta förfarande kan dock vara att så många externa förhållanden har ändrats i kommunen, till exempel de politiska förhållandena, att det kan vara svårt att veta vad de siffror man får fram på detta sätt egentligen innebär.

även gå ut till ett urval av alla svenskar, för att besvara en gemensam fråga, till exempel "inställning till EMU" eller "aktivitet i föreningslivet". En *kommunundersökning* innebär istället att det är kommuner som undersöks och inte individer. Vid en kommunundersökning undersöks alla eller ett urval av landets kommuner i ett visst avseende, till exempel vad gäller kommunbefolkningens valdeltagande, förekomst av ungdomsråd eller de kommunala hemsidornas innehåll. Dessa två typer av data, kommundata och medborgardata, kan inte självklart sammanställas i en gemensam databas. Om man vill använda olika kommunspecifika frågor för att sammanställa en databas, är urval av kommuner generellt *inte* att rekommendera. Istället förordas totalundersökningar med färre intervall.

Andra svårigheter som möter datainsamlaren är att det inte är lätt att insamla demokratiindikatorer på kommunnivå där en och samma person i kommunen ska förutsättas kunna ge korrekta svar i alla avseenden.²³ Sådana problem finns förvisso redan inom den ekonomiska statistiken, och det kan vara av betydligt större värde att igångsätta arbetet med kommunala demokratiindikatorer, än att låta sig hindras av alla upptänkliga metodologiska problem. Det är dock rimligt att datainsamlaren anstränger sig för att minimera sådana typer av fel, därför kommer rekommendationerna framdeles att vara återhållsamma, där kvalitet i indikatorerna är att föredra framför kvantitet.

Flera olika utredningar har även gjorts vad gäller *ekonomiska nyckeltal*, och några av de kvalitetskrav som lyftes fram till www.kommundatabas.NU! (SOU 2001:75 s. 48) är relevanta även för insamlandet av demokratiindikatorer. Dessa krav var följande [*inom parentes diskuteras parallellen till demokratiområdet*]:

- ◆ Knyta an till de nationella målen [*Demokrati för det nya seklet*]
- ◆ Vara användbara i styrnings- och planeringsprocessen [*demokratiprocessen*]
- ◆ Bygga på underlag som är tillgängligt och möjligt att få fram med rimlig ansträngning [*troligen lättare för ekonomiska nyckeltal än för demokratinyckeltal, då rutiner för datalagring av demokratiinformation i de flesta kommuner är mycket begränsade*]

²³ Det kan bli stor skillnad i uppgiftslämnandet mellan större och mindre kommuner samt mellan olika kommunala uppgiftslämnare, till exempel mellan kommunkansli, ADB-kontor respektive informationsavdelning.

- ◆ Vara relevanta/väsentliga/valida. De framlyftna nyckeltalen måste upplevas som relevanta och väsentliga både av dem som försörjer systemet med uppgifter och av de som är tänkta att använda systemet [*gäller i hög grad även för demokratiindikatorer*]
- ◆ Vara väl definierade och tydliga i vad de mäter [*gäller i hög grad även för demokratiindikatorer*]
- ◆ Skall vara hållbara över tid. Nyckeltal som mäter och redovisar tillfälligheter har betydligt lägre intresse än de som mäter och följer skeenden över tiden. Nyckeltal behöver vara utvalda och formulerade så att de är giltiga över flera år [*gäller i hög grad även för demokratiindikatorer*]²⁴
- ◆ Skall vara generella och enkla att förstå [*gäller i hög grad även för demokratiindikatorer*]
- ◆ Visa olika aspekter av en verksamhet. Det är viktigt att det sker en mångsidig belysning av verksamheter så att man kan visa såväl deras volym och ekonomi som kvalitet [*med avseende på demokratin är det viktigt att olika aspekter och sidor av demokratin belyses med insamlade indikatorer*]
- ◆ Organisationsoberoende och inte manipulerbara. Uppgiftsförsörjningen måste vara oberoende av olika kommuners och landstings organisationsstruktur [*Även för uppgifter om demokratins funktionssätt är det relevant att uppgiftslämnandet inte manipuleras*]

Ovanstående punktredovisning gäller ***hur man når hög kvalitet*** i de data som insamlas, oavsett om data är ämnat att samköras eller om varje variabel ska stå för sig själv. Frågan om datans kvalitet är väsentlig då det handlar om demokratiindikatorernas trovärdighet, användbarhet och nytta (annan term är *reliabilitet*). Ju högre kvalitet som kan nås i denna dataredovisning, desto större är rimligheten att insamlade demokratiindikatorer kommer att kunna vara till nytta för myndigheter, forskare och allmänheten. Hög kvalitet i data möjliggör också att uppföljningar och bearbetningar blir trovärdiga och att dessa indikatorer åtminstone delvis kan ersätta de olika spridda undersökningar som görs idag.

²⁴ Det är bland annat därför som ett särskilt avsnitt är ägnat åt diskussionen om demokratimodeller och demokratiideal. För den långsiktiga trovärdigheten av demokratiindikatorerna är det viktigt att flera olika demokratiideal täcks in.

Vad är egentligen en demokratiindikator?

En demokratiindikator är, som det behandlas i denna utredning, en mätning av olika demokratiföreteelser (vanligast kvantitativ, men kan även vara kvalitativ). Indikatorerna behandlar olika frågeområden som rör den svenska demokratin och svarspersonerna definieras olika i förhållande till olika indikatorer. Svarspersonerna kan vara ett urval av den svenska befolkningen, ett urval av kommunbefolkningar, ett urval av skolelever, ungdomar, invandrare, föräldrar, politiker, etc. Beroende på vad som mäts eller undersöks i varje frågeställning, kan helt olika grupper av svars personer komma att aktualiseras. Hur själva mätningen eller datainsamlingen går till kommer att anges så långt möjligt för de befintliga material som redan insamlats. I begränsad omfattning kommer detta även att diskuteras då det gäller förslag till nya insamlingar. Begreppsmässigt används orden *variabel* och *indikator* i princip synonymt, men *indikator* har den konnotationen att den antas vara ett mätvärde för ett större teoretiskt begrepp. Man kan även säga att en variabel är en indikator på olika demokratiska målsättningar (till exempel politiskt deltagande). Detta innebär dock inte att en viss variabel är det enda sättet att mäta politiskt deltagande, utan endast att detta större begrepp kan indikeras av många olika tänkbara variabler. En *variabel* är en egenskap som kan anta flera olika mätvärden, och i statsvetenskapliga och statistiska sammanhang tänker vi då på olika frågor som ställs till svars personerna. En fråga kan vara *Är Du medlem i något politiskt parti?* och de potentiella svarsalternativen på denna fråga är: *Ja (1), Nej (2)* eller *Inte nu, men jag har varit tidigare (3)*. De svar svars personen avger på denna fråga kodas enligt siffrorna inom parentes och lagras på detta sätt i datafiler. Variabelnumret i denna fil motsvarar den ursprungliga frågeställningen, variabelns svarsalternativ kan variera mellan 1 och 3, och variabeln i sin helhet kan sägas vara en, av många tänkbara, indikatorer på det större begreppet *politiskt deltagande*.

Att redovisa demokratiindikatorer på flera olika nivåer

De demokratiindikatorer som efterfrågas i denna utredning har olika karaktärer. I huvudsak fördelas dessa mellan egenskaper för individer respektive egenskaper för kommuner eller kommunbefolkningar. Beroende på hur regeringen har tänkt genomföra uppföljningen av *Demokrati för det nya seklet*, kommer data att vara relevant i

olika omfattning för medborgarnivån eller på kommunnivå. Då regeringen avser att följa upp demokratimålen *över tid* aktualiseras även tidsdimensionen.²⁵

Eftersom det är både svårt och kostsamt att genomföra alltför omfattande panelanalyser, där samma personer återkommande får besvara medborgarundersökningar, är det i flera avseenden problematiskt att följa upp demokratimålen i relation till enskilda individer. Vad man kan uttala sig om över tid på medborgarnivå är oftast olika typer av aggregerade förändringar hos befolkningen i sin helhet eller hos kommunbefolkningar. Det gör det genomförbart att över tid följa upp vissa eller alla kommuner i olika avseenden. Beroende på om uppföljningen ska ske separat fråga för fråga, eller införas i ett gemensamt databassystem, ger det olika svar på frågan om ett urval av kommuner kan göras.

För målsättningen att *andelen av befolkningen som innehaft ett politiskt uppdrag ska öka* kan det vara en stor poäng att redovisa denna andel per kommun. Ett urval av exempelvis 40 kommuner skulle i detta fall vara möjligt, till exempel utifrån de med flest/minst antal politiska positioner per 1000 invånare. En sådan redovisning står i så fall för sig själv. Men om informationen om *andel av befolkningen som innehaft ett politiskt uppdrag* skulle samlas i en gemensam demokratidatabas som möjliggör analyser gentemot en rad övriga demokrativariabler, så är en totalredovisning det enda som kan förordas. Genom att i detta avseende redovisa förhållanden för alla kommuner, kan både en säkrare analys genomföras och en indikators relation till andra demokratiindikatorer kan samanalyseras (givet att alla övriga indikatorer i databasen också så långt möjligt är totalredovisningar).

Det finns dessutom en önskan inom vissa politikområden att särskilda redovisningar kan göras på stadsdelsnämnds nivå. Vad gäller till exempel integrationsarbetet i stadsdelsområdena, finns det bland både forskare och praktiker en önskan om att fler demokratiindikatorer ska kunna redovisas per stadsdelsnämnd (SDN). Detta kan i första hand sägas vara angeläget för Stockholm, Göteborg och Malmö, även om stadsdelsnämnder också finns i flera andra kommuner.

²⁵ Regeringen skriver: "Det är angeläget att successivt kunna avläsa effekterna av den långsiktiga strategin." (prop. 2001/02:80, s. 36)

Demokratiindikatorernas syfte och begränsningar

Centrala frågor som regeringen måste ta ställning till för att slutligen kunna avgöra vilka datanivåer som är bäst lämpade för olika demokratiindikatorer är följande:

- ◆ Ska demokratiindikatorerna endast vara till för statsmaktens interna uppföljningsarbete, eller ska dessa indikatorer göras tillgängliga för forskare, kommuner och den bredare allmänheten?
- ◆ Om demokratiindikatorerna görs tillgängliga även för andra grupper, kommer dom då att samlas gemensamt på ett samlat ställe (till exempel i form av en hemsidesportal), eller är forskare, kommuner och allmänheten hänvisade till respektive statistikproducent?

Om svaret på dessa frågor är att regeringen önskar att demokratiindikatorerna tillgängliggörs på ett samlat sätt, påkallar det även behovet av tillgänglig *metadata*.²⁶ Med *metadata* avses *data om data*, det vill säga att för varje demokratiindikator tydligt definieras på vilket sätt olika data är jämförbara med varandra. För detta krävs att varje indikator som insamlas redovisas tillsammans med uppgifter om till exempel a) ansvarig primärforskare vid myndighet eller universitet, b) hur frågeställningen var formulerad till uppgiftslämnaren (individ/kommun), c) villkor för eventuellt urval eller svarspopulation, d) svarsfrekvens för aktuell fråga, e) om en klassificering eller gruppering har gjorts, och vad som ligger till grund för dessa indelningar, f) vilket år uppgiften inhämtats.

Då det gäller datauppgifter som behandlar demokrati är det mycket vanligt att data inte kan lämnas i en dimension. *Andel av fullmäktigeledamöterna avseende (x)* kan inte jämföras med *antal personer som inkommit med ett medborgarförslag* eller huruvida *ungdomsråd existerar eller ej*. Den första variabeln mäts i enheten procent av fullmäktige, den andra variabeln mäts i ett heltal, medan den tredje mäts i förekomst/icke-förekomst (1/0). En databas som främst hanterar ekonomisk information kan göra jämförelser längs en gemensam dimension (kronor), medan detta tillvägagångssätt inte låter sig göras då det gäller demokratiindikatorer. Av denna anledning är det särskilt viktigt att *metadata* tillgängliggörs för användarna.

²⁶ Om demokratiindikatorerna endast är till för statsmaktens interna bruk, förutsätts att dess analytiker har kännedom om respektive indikators metainformation.

Olika typer av datamaterial ställs mot varandra

Vad är viktigt att tänka på inför inventeringen av relevanta datamaterial i avsnitt 3? I Bilaga 2 har en sammanställning gjorts över vilka olika typer av datamaterial som finns att tillgå då det gäller olika statistikinsamlade myndigheter och forskningsinstitutioner i Sverige. Vi finner *medborgarundersökningar (Mb)* på främst kommunnivå och på nationell nivå. Vi finner också undersökningar som redovisas per valkrets, per kommun, per landsting eller för riket i sin helhet (Vk, K, LT, N).²⁷ Det är även relevant att ställa sig frågan vilka datamaterial som finns insamlade över tid, och i så fall hur ofta (*periodicitet*). De flesta datamaterialen i Bilaga 2 finns insamlade vid flera tillfällen, där den nationella valstatistiken och SCB:s undersökningar tillhör de längsta mätserierna. Även Valundersökningarna och SOM-undersökningarna vid Göteborgs universitet har genomförts under längre tid. Vissa datamaterial hänförs till en särskild medborgargrupp och är därför endast representativ för den berörda gruppen, men inte för befolkningen i sin helhet. Detta gäller till exempel grupperna föräldrar, elever och invandrade nya medborgare. Dessa varierande förutsättningar för data bör hållas i minnet vid den kommande genomgången av de befintliga demokratiindikatorerna i avsnitt 3, liksom vilka indikatorer som kommer att föreslås i avsnitt 4.

²⁷ Ytterligare en avgränsning är att denna utredning inte kartlägger jämförande europeiska material eller internationellt komparativa material.

3. Demokratiindikatorer – vad görs idag?

I detta avsnitt redovisas den första delen av uppdraget, nämligen *var* olika typer av indikatorer (variabler) redovisas idag, indikatorer som kan ställas i relation till regeringens demokratistrategi. Avsnittet struktureras utifrån demokrati-propositionens målrubriker (prop. 2001/02:80) och den tabelluppställning som återges i uppdraget (uppdraget återges i sin helhet i Bilaga 1). Styckenumereringen har även skrivits in i uppdragsbilagan för att underlätta för läsaren att hitta var olika delmoment behandlas. Detta avsnitt sammanfattas i en översiktlig uppställning av *befintliga indikatorer* i Bilaga 3.

Avsnitt som inleds med symbolen [❖] motsvarar en *befintlig demokratiindikator*.

3.1 Mål 1: Valdeltagande

Valdeltagandet skall öka väsentligt i	- Allmän valstatistik
1. de nationella valen	- Statistik om underrepresenterade grupper
2. de kommunala valen	- Statistik om kvinnorepresentationen på olika politiska nivåer
3. valet till Europaparlamentet.	

Regeringens målsättning är att valdeltagandet ska öka i samtliga val. Statistiska Centralbyrån (SCB) är ansvariga för redovisningen av valstatistiken under området "Medborgarinflytande". Allmän valstatistik redovisas av Statistiska Centralbyrån (SCB) i serien "Allmänna valen".¹

Deltagande i nationella val

SCB genomför en särskild Valdeltagandeundersökning, baserad på Arbetskraftundersökningen (AKU). Vid den senaste undersökningen år 2002 var urvalet uppemot 70.000 medborgare, varav ca 28.000 bestod av utländska medborgare. Indikatorer som redovisas i detta material är bl a:

¹ Uppgifter om riksdagsvalen har publicerats i serien *Sveriges officiella statistik* under titeln *Riksdagsmannavalen* 1909-1968 samt från 1970 under titeln *Allmänna valen, Del 1*. Under titeln *Kommunala valen* har uppgifter om landstingsfullmäktigevalen publicerats 1919-1966 samt från 1970 under titeln *Allmänna valen, Del 2*. Uppgifter om de kommunala valen har publicerats 1919-1966 under titeln *Kommunala valen*, samt från 1979 under titeln *Allmänna valen, Del 2* och från 1998 under titeln *Allmänna valen, Del 3*. En mer samlad valanalys redovisas sedan 1998 i *Allmänna valen, Del 4, specialundersökningar*.

- ❖ Valdeltagande i riksdagsvalet per kön, åldersgrupp² och civilstånd
- ❖ Valdeltagande i riksdagsvalet per utbildningsnivå, socioekonomisk grupp (SEI), yrke, sysselsättningsstatus och inkomst
- ❖ Valdeltagande i riksdagsvalet per län, H-regioner, kommun och distrikt³
- ❖ Valdeltagande i riksdagsvalet per utomlands födda svenska medborgare
- ❖ Deltagande i riksdagsvalet för utländska medborgare som blivit svenska medborgare efter kön och årtal för medlemskap
- ❖ Deltagande i riksdagsvalet 2002 i procent av röstberättigade
- ❖ Deltagande i riksdagsvalet 2002 i procent av röstberättigade efter kön och län
- ❖ Deltagande i riksdagsvalet 2002 i procent av röstberättigade efter kön och H-regioner
- ❖ Deltagande i riksdagsvalet 2002 i procent av röstberättigade efter de som blivit och de som alltid har varit svenska medborgare
- ❖ Deltagande i riksdagsvalet 2002 i procent av röstberättigade efter kön och födelselandsgrupp

Valdeltagandeundersökningen har genomförts 1921-2002. Den senaste undersökningen genomfördes efter valet 2002 och redovisas i ME13 SM 0301.⁴ Grunden i urvalet är september och oktober månads AKU 2002, och till detta urval har sedan uppgifter om valdeltagande inhämtats från länsstyrelserna. Analyser gentemot bakgrundsvariabler har inhämtats från SCB:s befolkningsregister (RTB) och utbildningsregistret.

Sedan 1956 har SCB tillsammans med Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg även genomfört *Valundersökningen*, som baseras på intervjuundersökningar med omkring 3.000 medborgare, där en del av dessa intervjuas både före och efter varje

² Gruppen ungdomar är inte enhetligt definierad enligt Ungdomsstyrelsen. I detta sammanhang bedöms kategorin 18-21 år och 22-30 år vara lämpliga, för att få med förstagångsväljarna. Inte heller för pensionärsgruppen finns några enhetliga intervall, tänkbara redovisningskategorier kan vara 65-75 år samt 76 år och äldre, för att kunna skilja på "yngre" respektive "äldre" pensionärer.

³ Redovisning av valdeltagandet på kommun och lägre nivå baseras på det totala valdeltagandet, och ytterligare nedbrytningar är inte möjliga eller kostnadseffektiva. Däremot kan det förekomma att enskilda kommuner har möjlighet att redovisa ytterligare nedbrytningar för olika kommun- eller stadsdelar.

⁴ Urvalet till denna undersökning består av den huvudsakliga delen av urvalen till september och oktober månads AKU 2002. AKU är en av SCB:s löpande undersökningar om läget på arbetsmarknaden. Den baseras på ett representativt urval av folkbokförda personer mellan 15 och 74 år och uppgifterna samlas in genom intervjuer. För valdeltagandeundersökningens ändamål sorterades icke röstberättigade i riksdagsvalet bort från AKU-urvalen. Valdeltagandeundersökningens urval består därmed av ca 40 000 svenska medborgare 18-74 år. För att komplettera detta drogs ett obundet slumpmässigt urval (OSU) om 1 400 äldre i åldern 75 år och uppåt. Detta urval drogs ur röstlängden. För att redovisa valdeltagandet bland i utlandet boende svenska medborgare drogs ett OSU om 1.200 utlandssvenskar, också det direkt ifrån röstlängden. I tabeller över landstings- och kommunfullmäktigvalen används även ett urval om cirka 28 000 utländska medborgare.

val.⁵ Motsvarande undersökningar genomfördes även vid folkomröstningen om medlemskap i EU 1994 och vid valet till Europaparlamentet 1995 och 1999 (Gilljam och Holmberg 1996, 1998 samt Holmberg m fl 2001). Boken om 2002 års val väntas komma under våren 2004. Valundersökningarna bidrar både med motsvarande uppgifter som SCBs egen valdeltagandeundersökning, men också med många värdefulla fördjupningsfrågor.

Valdeltagande i kommunala och landstingskommunala val

Befolkningens *valdeltagande* i kommun- och landstingsval har inte rapporterats specifikt av SCB eftersom skillnaderna inte är särskilt stora i jämförelse med valdeltagandet till riksdagsvalet. Den skillnad som föreligger beror främst på de utländska medborgarnas valdeltagande, vilket särskilt rapporteras i ME14SM0301, *Valdeltagande bland utländska medborgare vid kommunfullmäktigevalen 2002*. Dessa undersökningar har genomförts sedan 1976 av SCB. I 2002 års undersökning drogs 28.200 utländska medborgare med rösträtt ur vallängderna.⁶ Motsvarande undersökningar genomförs inte för landstingsfullmäktigevalen, då valdeltagandet är väsentligen lägre där än i kommunvalen. Några av de relevanta demokratiindikatorer som redovisas för 2002 års kommunval är följande:

- ❖ Valdeltagande bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 1976-2002 efter medborgarskapsland
- ❖ Valdeltagande bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 1976-2002, efter kön, medborgarskapsland och förstagångsväljare
- ❖ Deltagande bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 2002, efter kön, inkomst, ålder och län

Vid sidan om *valdeltagandet* kan det anses lika befogat att ställa sig frågan varför människor väljer att *inte delta i allmänna val*. Detta undersöktes i Valunder-

⁵ Undersökningarna finansieras av riksdagen via anslaget till den officiella valstatistiken. År 2003 intervjuades 2.624 personer, 1998 intervjuades 2.901 personer och i 1994 års undersökning intervjuades 3.340 personer (Holmberg 2000, Gilljam & Holmberg 1995).

⁶ Som urvalsram användes Valmyndighetens preliminära röstlängd kompletterad med uppgift om medborgarskap från SCB:s befolkningsregister (RTB). Urvalet stratifierades (grupperades) efter medborgarskap varefter obundna slumpmässiga urval (OSU) drogs inom strata. Kriteriet vid urvalsdragningen var att fördela urvalet på strata så att skattningen av valdeltagandet i vart och ett av de utvalda medborgarskapsländerna skulle få ungefär lika stora felmarginaler. Totalt bestod urvalet av 28 200 personer. De största grupperna av utländska medborgare särredovisas: Bosnien-Hercegovina, Chile, Danmark, Finland, Irak, Iran, Jugoslavien, Norge, Polen, Somalia, Storbritannien, Turkiet, Tyskland och USA.

sökningen 2002, där man frågade varför personer har valt att inte rösta eller att rösta blankt.⁷ Utifrån denna undersökning kan för 2002 följande indikatorer redovisas:

- ❖ Andel av de röstberättigade i riksdagsvalet som inte röstar/röstar blankt?
- ❖ Medborgarnas tre viktigaste skäl till att inte rösta/ rösta blankt i riksdagsvalet?

Denna typ av frågor om orsaker till icke-röstande lämpar sig dock bäst för kvalitativa analyser, där svarspersoner får utveckla vilka olika orsaker de har till att inte vilja (eller kunna) rösta. Det är dock värdefullt att i kvantitativa termer även få en grov uppfattning om icke-valdeltagandets orsaker. Framför allt är denna del av forskningen dåligt utvecklad och det vore värdefullt om dessa undersökningar följs upp i kommande undersökningar. I övrigt är den befintliga statistiken kring valdeltagande i dagsläget att betrakta som tillfredsställande. I avsnitt 4.1 diskuteras ytterligare förslag till hur statistiken kan utvecklas i detta avseende.

3.2 Mål 2: Politiska förtroendeuppdrag

1. En ökad andel av medborgarna skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag.	- Antalet/andelen medborgare som har uppdrag
2. Antalet personer som någon gång i livet har innehaft ett politiskt förtroendeuppdrag skall öka.	- Uppdragstid (inkl. avhopp under pågående mandatperiod och omsättning mellan valen)
	- Antal uppdrag per förtroendevald
	- Statistik om underrepresenterade grupper
	- Antalet förtroendevalda per antal kommun- eller landstingsinvånare ⁸

Regeringens långsiktiga målsättning är att antalet förtroendevalda i kommuner och landsting ska öka (reg. prop. 2001/02:80), vilket också ligger i linje med Kommundemokratikommitténs förslag och Demokratiutredningens förslag. I SCBs valstatistik redovisas till exempel grundläggande mandatfördelningar på riks, landstingskommunal och kommunal nivå. Uppgifterna utgår här från valkretsar,

⁷ Motsvarande frågor ställdes i samband med valen till Europaparlamentet 1995 och 1999.

⁸ Ursprunglig lydelse "landstingsmedlemmar" har här ändrats till "landstingsinvånare". Utredaren har här tolkat "antalet/andelen medborgare som har uppdrag" som synonymt med "antalet förtroendevalda per antal kommun- eller landstingsinvånare". Ytterligare en kvalificering skulle vara tänkbar, nämligen "antalet förtroendevalda per röstberättigade kommun- eller landstingsinvånare".

kommuner och landstingskommuner, samt för riksdagen. För de tre nivåerna finner vi följande indikatorer gällande de förtroendevalda:

- ❖ Riksdagsval - ledamöter i riket efter parti, kön och län
- ❖ Valda ledamöter per kommun/landsting efter parti och kön (Allmänna valen, del 3). Sökbar i SCBs databas för 1982-2002.
- ❖ Motsvarande uppgifter även i *Nominerade och valda* för kommun/landsting (aggregerat på totalt i Sverige), men redovisat per parti, kön, utbildning, senaste invandringsår, utrikes födda, födelseland samt föräldrarnas födelseort.

Statistiken för de valda representanterna i kommuner och landsting redovisas alltså inte per kommun/landsting annat än för kön och parti. Orsaken till detta är troligen integritetsskäl. Den aggregerade statistiken kan i detta avseende sägas vara fullt tillräcklig som den ser ut i dagsläget.

Kommunalt förtroendevalda

Svenska Kommunförbundet har tidigare redovisat en totalundersökning över alla landets förtroendevalda⁹, samt en urvalsundersökning för att fördjupa denna kunskap ytterligare.¹⁰ Efter valet 2002 fick SCB i uppdrag av Justitiedepartementet att genomföra motsvarande uppföljning för år 2002/03 och därmed kommer även aspekter som till exempel uppdragskoncentration att kunna redovisas. Redovisningar kommer även att kunna göras för landstingspolitiker och inte enbart för kommunpolitiker, som de tidigare undersökningarna gällde. I flera avseenden har möjligheten nu öppnats för en betydligt bättre kvalitet på denna statistik i jämförelse med tidigare undersökningar. Det är i dagsläget dock ännu en öppen fråga huruvida SCB kommer att få ett kontinuerligt uppdrag i detta avseende även vid valen framöver. De befintliga demokratiindikatorer som kan redovisas i dagsläget är följande:

- ❖ Antalet kommunala/landstingskommunala förtroendeuppdrag i riket (ordinarie respektive ersättare, SCB 2002)

⁹ Sedan 1971-1996 har Svenska Kommunförbundet efter varje valår redovisat undersökningarna "Kommunalt förtroendevalda och deras arvoden" i en publikationsserie som nu har avslutats.

¹⁰ Vid valet 1998 genomfördes dessa undersökningar av Magnus Hagevi, CEFOS, Göteborgs universitet, på uppdrag av Svenska Kommunförbundet. Resultaten har rapporterats i publikationerna *Kommunpolitikern - vem är det?*, *Kommunpolitikern - om demokratin* och *Kommunpolitikern - uppdraget och rollen*. Publikationerna kan hämtas i elektronisk form på:

www.lf.svekom.se/demos/politikerrollen/rapporter_om_kommunpolitiker/kommunpolitikern1.pdf

www.lf.svekom.se/demos/politikerrollen/rapporter_om_kommunpolitiker/kommunpolitikern2.pdf

www.lf.svekom.se/demos/politikerrollen/rapporter_om_kommunpolitiker/kommunpolitikern3.pdf

Tre olika fördjupningsstudier genomfördes år 1999-2000 med avseende på de kommunalt förtroendevalda och deras olika roller, sociala representation och i flera andra avseenden. Här kommer att refereras till Magnus Hagevis undersökning år 1999 som gjordes på uppdrag av Svenska kommunförbundet, Henry Bäckes kommunpolitikerundersökning (2000) samt Peder Nielsens undersökning om uppdragsvillighet som rapporteras inom ramen för Kommundemokratikommittén (SOU 2001:48). Studierna är i flera avseenden överlappande samtidigt som redovisningarna i hög grad är specifika för varje studies särskilda förutsättningar.

Kommunala förtroendeuppdrag

Det totala antalet kommunala uppdrag i kommunerna år 1999 var 68.474 enligt (Hagevi 2000).¹¹ Av dessa utgjordes 37.724 uppdrag av ordinarie, medan 30.750 uppdrag utgjordes av ersättare. För att nå specifika uppgifter om antalet uppdrag per kommun måste man gå tillbaka till enkäterna i denna och tidigare undersökningar, eller kontakta respektive primärforskare för att ta del av datafilerna som sammanställts utifrån kommunenkäterna.

- ❖ Antalet kommunala förtroendeuppdrag och position per åldersgrupp (ordinarie respektive ersättare)

Antalet förtroendeuppdrag *per position och ålder* redovisas i Hagevi 2000 för undersökningen år 1999. Redovisningar görs även för typ av *position* (ordförande, vice ordförande, övriga ordinarie och ersättare). Ett tredje redovisningssätt som görs är *per verksamhetsområde och ålder*, som motsvarar kommunfullmäktige, kommunstyrelse, övriga ej verksamhetsanknutna, infrastruktur och skydd, fritid och kultur, pedagogik, vård och omsorg samt övrigt.

- ❖ Åldersfördelningen för partiernas uppdragsinnehavare (procent och per parti)

Vad gäller de kommunala förtroendeuppdragens fördelning mellan män och kvinnor, finns följande indikatorer att tillgå (Hagevi 2000 och Bäck 2000):

- ❖ Antal och andel kommunala förtroendeuppdrag efter kön
- ❖ Andel kommunalpolitiska uppdrag som innehas av kvinnor år 1974-1999

¹¹ Magnus Hagevi genomförde den senaste undersökningen av kommunalt förtroendevalda för Svenska Kommunförbundets räkning (Hagevi 2000). Undersökningen genomfördes med hjälp av en postenkät som skickades ut till alla Sveriges kommuner, där kommunerna uppmanades inkomma med uppgifter om de förtroendevalda ordinarie ledamöter/ersättare. Även uppgifter om ålder, hel- och deltidsuppdrag, kön och vilka nämnder som fanns inhämtades.

- ❖ Kommunalpolitiska uppdragsinnehavares kön efter parti
- ❖ Kommunalpolitiska uppdragsinnehavare som har utländskt medborgarskap/har utländsk härkomst¹² (Svenska kommunförbundet 2000:1)¹³
- ❖ Kommunalpolitiska uppdragsinnehavare redovisat efter födelseland (Sverige, Norden, Övriga Europa, Övriga världen, Svenska Kommunförbundet 2000:1)

Med avseende på *social representation* finns det ett flertal olika relevanta redovisningar i Kommunförbundets rapport 2000:1. Där redovisas till exempel kommunpolitikernas utbildningsnivå, anställning, yrke, och bosättnings tid i kommunen. Även genom Kommunforskningsprogrammets undersökningar är det möjligt att göra jämförelser tillbaka om hur representativa olika kommuners politiker är i förhållande till sina kommunbefolkningar (Johansson, Nilsson och Strömberg 2001).¹⁴

Frågan om *uppdragstid*, eller hur lång tid som har gått sedan de förtroendevalda fick sitt första uppdrag, redovisar Svenska Kommunförbundet i undersökningen 1999 ett genomsnitt på 13 år för landets alla kommunpolitiker (Svenska Kommunförbundet 2000:2). Redovisningen fördelas även per parti.

- ❖ Genomsnittlig tid som gått sedan de förtroendevalda fick sitt första politiska uppdrag, *anciennitet* (redovisat per parti)

Ancienniteten, eller antal år sedan de förtroendevalda fick sitt första uppdrag, redovisas även för olika social bakgrund, till exempel kön, ålder och medborgarskap.¹⁵

Vad gäller frågan om hur många uppdrag varje förtroendevald har, redovisas även detta för kommunerna 1995-1999 (Hagevi 2000). Motsvarande uppgifter saknas dock på landstingsnivå. Det är dock en öppen fråga huruvida anciennitet kommer att kunna redovisas framöver.

- ❖ Antal personer som är kommunalt förtroendevalda efter antal uppdrag år 1999 och 1995

¹² Med "utländsk härkomst" menas här första eller andra generationens invandrare.

¹³ De tre rapporterna som publicerades av Svenska Kommunförbundet i samband med kommunpolitikerundersökningen 1999 baseras på ett urval av 2.400 kommunalt förtroendevalda i riket, eller motsvarande fem procent av alla kommunpolitiker. Svarsfrekvensen var 75 procent.

¹⁴ På medborgarnivå gjordes dessa undersökningar 1966, 1970, 1979, 1991 och 1998. På kommunpolitikernivå genomfördes undersökningar 1968, 1979/80 och 1993.

¹⁵ *Anciennitet* är centralt för att bedöma de politiska uppdragens omsättning, eller hur länge som politiker är aktiva som politiker.

Hagevis redovisning visar att 60 procent av alla förtroendevalda hade endast ett uppdrag år 1999, medan motsvarande siffra år 1995 var 67 procent. Slutsatsen är att uppdragskoncentrationen mellan dessa två mandatperioder har stärkts, men det beror i första hand på att antalet personer med ett uppdrag har minskat. Det är lika många personer som har två eller fler kommunala förtroendeuppdrag vid båda mättillfällena, men det är färre politiker totalt sett 1999, eftersom antalet uppdrag minskade med 7.300 personer mellan 1995 och 1999. Uppdragskoncentration kommer enligt SCB att kunna redovisas även framöver.¹⁶

Uppdragsvillighet

En annan fråga som är relevant i detta sammanhang är frågan om hur hög andel av befolkningen som någon gång har innehaft ett politiskt uppdrag, eller som är beredda att ta ett politiskt uppdrag om det skulle bli tillfrågade. I Kommunmedborgarundersökningarna undersöks andelen som innehaft ett politiskt uppdrag genom följande fråga (se även Bäck 2000: 47-51):

- ❖ Har Ni eller har Ni haft något kommunalt förtroendeuppdrag här i ... [kommunens namn]? (KU1966, 1970, 1979, 1991)
- ❖ Om Ni blev ombedd att åta Er ett kommunalt uppdrag, skulle Ni kunna tänka Er att tacka ja? (KU1966, 1979, 1991)

Frågan om uppdragsvillighet undersöktes även inom ramen för Kommundemokrati-kommittén, där Peder Nielsen genomförde en undersökning år 2000 om medborgarnas uppdragsattityder (se SOU 2001:48, Bilagedel s. 19-55). Där ställdes följande fråga:

- ❖ "Om du av något parti som du sympatiserar med skulle erbjudas att bli ledamot i kommunfullmäktige eller någon kommunal nämnd/styrelse, skulle du då kunna tänka dig att tacka ja?"¹⁷

Ovanstående fråga om uppdragsvillighet har även ställts i SOM-undersökningarna. Där undersöks följande:

¹⁶ Uppdragskoncentrationen mäter hur många politiska uppdrag varje politiker har.

¹⁷ Svartalternativen var *Ja*, *Nej* eller *Tveksam*. Enligt denna undersökning ligger andelen av befolkningen som kan tänka sig ett politiskt uppdrag stabilt på 15 procent, samma nivå som uppmättes år 1979. Nielsen redovisar här även i vilken omfattning medborgarna är positiva till olika typer av uppdrag eller deltagande. Det visar sig att cirka 34 procent av de tillfrågade kan tänka sig att tacka ja till att sitta i ett brukarråd och hela 47 procent kan tänka sig att delta i en medborgarpanel. Uppdragsvilligheten är alltså betydligt större i de två sistnämnda formerna, än att åta sig ett partipolitiskt uppdrag i kommun eller landsting.

- ❖ Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett politiskt uppdrag för det parti Du sympatiserar med som gäller [den kommun där Du bor]/[Västra Götalandsregionen] (VSOM03, 02, 01, 00, 99, 98, 97, 96)

SOM-undersökningarna samlar även in data över befolkningens benägenhet att åta sig *opolitiska uppdrag*, genom till exempel att sitta med i brukarråd och liknande. Formuleringen är följande:

- ❖ Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett icke-partipolitiskt uppdrag i grupp, råd eller styrelse knutet till Ditt barns skola?¹⁸ (VSOM03, 00, 98, 97, 96)
- ❖ Skulle Du kunna tänka Dig att åta Dig ett icke-partipolitiskt uppdrag i grupp, råd eller styrelse knutet till nära anhörigs äldreomsorg/vård? (VSOM03, 99)

Fortsatt diskussion om möjligheterna att mäta *andel av medborgarna som har eller har haft ett politiskt uppdrag* följer i avsnitt 4.2.

Nominerade och valda

Ytterligare en fråga som är relevant i detta sammanhang är frågan om förhållandet mellan de som nomineras till partilistorna och de som sedan blir valda. SCB redovisar i ME 12 SM 0301 att andelen utrikes födda kandidater är lägre bland de valda än bland de nominerade kandidaterna.¹⁹ Detta gäller för alla tre valnivåer, men i synnerhet till riksdagsvalet. Trots detta har andelen utrikes födda i riksdagen ökat från 2 procent 1998 till 5 procent 2002. Undersökningen har genomförts varje valår sedan 1982. Utifrån denna undersökning kan följande slags indikatorer inhämtas:

- ❖ andel nominerade och valda kandidater per födelseland²⁰, ålder och kön i riksdagsval, landstingsval och kommunval
- ❖ andel nominerade och valda kandidater efter parti, kön, utbildning och inkomst i riksdagsval, landstingsval och kommunval
- ❖ andel nominerade och valda kandidater per utrikes/inrikes födda samt per utländska /svenska födda i riksdagsval, landstingsval och kommunval

Detta material är mycket rikt och ger en mycket täckande bild över skillnaderna mellan de grupper som nomineras till partiernas listor och de som sedan blir valda. De som väljs är de som hamnat på "valbar plats" och som väljarkåren sedan har

¹⁸ Svarsalternativen är *Ja, absolut*, *Ja, kanske*, *Nej, troligen inte* och *Nej, absolut inte*. Formuleringen av frågan har varierat något mellan åren.

¹⁹ http://www.scb.se/statistik/me0107/me0107_tab500.asp

²⁰ Födelseland definieras här i kategorierna Sverige, Norden utom Sverige, EU15 utom Norden, Europa utom EU15 och Norden, Övriga världen.

röstat på, medan de som inte har blivit valda har blivit placerade längre ner på listorna.

Frågan om *kommunala avhopp* kommer att behandlas i avsnitt 4.2.

3.3 Mål 3: Goda möjligheter att utöva inflytande

<ol style="list-style-type: none"> 1. Medborgarna skall ha bättre möjligheter än i dag att delta i och påverka den politiska processen. 2. Andelen medborgare som deltar i den politiska processen skall öka. 	<ul style="list-style-type: none"> - Antalet kommuner och landsting som inför medborgarförslag, brukarstyrelser, ger möjlighet att via IT delta i debatt och samråd, eller andra påverkansmöjligheter för medborgare och medborgarsammanslutningar som ligger i linje med regeringens demokratisyn enligt prop. 2001/02:80 ① - Andelen medborgare som använder dessa former för påverkan ② - Indikatorer på nationell och EU-nivå angående olika påverkansmöjligheter för medborgare och medborgarsammanslutningar som ligger i linje med regeringens demokratisyn enligt prop. 2001/02:80 ③ - Andelen medborgare som använder dessa former för påverkan ④ - Indikatorer angående medborgarnas förutsättningar för att kunna delta. T.ex. tillgång till information, tid, språkkunskaper, ekonomiska förutsättningar för medborgarna att bilda och delta i olika medborgarsammanslutningar, mötas etc. - Indikatorer angående medborgarnas upplevda möjligheter att kunna påverka ⑤ - Indikatorer angående medborgarnas kännedom om olika kanaler för påverkan som medborgarförslag, självstyrelseorgan, medborgarpaneler etc. ⑥
<ol style="list-style-type: none"> 1. Medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen skall bli mer jämlika än de är i dag. 2. Andelen ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund som deltar i den politiska processen skall öka. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ovanstående indikatorer med avseende på underrepresenterade grupper

Kommentar: Skuggade avsnitt markerar variabler som är att betrakta som bakgrundsfaktorer, som måste ställas i kombination med övriga indikatorer i uppställningen.

Regeringens långsiktiga målsättning är att medborgarna skall ha goda möjligheter att delta i och påverka den politiska processen (prop. 2001/02:80, s. 48). För att uppnå detta mål har regeringen lagt en rad olika förslag som berör olika politikområden. Ett sådant är förslaget om medborgerlig förslagsrätt i fullmäktige (medborgarförslag), ett annat sådant är att självförvaltningsorgan ska kunna ges vidgade befogenheter (brukarstyrelser). Ett tredje förslag är att ungdomsråd kan fungera som en mötesplats mellan ungdomar och kommunens förtroendevalda och tjänstemän. Ovan återgivna tabell under Mål 3 delas i det följande upp i olika avsnitt med hjälp av siffror, som härafter diskuteras i nummerföljd. De skuggade områdena avser variabler som förekommer i kombination med de indikatorer som insamlas på medborgarnivå. I de avseenden som förslag lämnas på nya redovisningar eller insamlas, genomförs denna diskussion i avsnitt 4.3, medan detta avsnitt enbart behandlar *befintliga* indikatorer.

① **Medborgarförslag, brukarstyrelser och möjlighet att via IT delta i debatt och samråd**

Medborgarförslag

Uppgifter om antalet kommuner som infört *medborgarförslag* har i dagsläget inte insamlats systematiskt. Däremot finns denna fråga med i SCBs Kommunenkät som går ut till kommuner och landsting under 2003. Utifrån dessa datainsamlingar kommer följande indikatorer att kunna redovisas:

- ❖ Andel och antal kommuner som har infört möjligheten för allmänheten att inkomma med medborgarförslag (fråga 29-31, kommunenkäten)
- ❖ Andel och antal landsting som har infört möjligheten för allmänheten att inkomma med medborgarförslag (fråga 33-35, landstingsenkäten)

Genom Gilljam/Jodal/Cliffordssons undersökning vid Göteborgs universitet, har även följande fråga insamlats (CEFOS 2003):

- ❖ Finns det i Er kommun förslagsrätt till kommunfullmäktige för enskilda medborgare? (2001/02)

Brukarstyrelser - skolan

Skolverket har sedan 1996 ett uppdrag att kartlägga försöksverksamheten med föräldramajoritet i lokala styrelser, och då försöket tidigare avsågs avslutat år 2003, har dessa försök redovisats genom rapporten *Fem år av försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet. En sammanfattning av förutsättningarna för och erfarenheterna av lokala styrelser och en summering av genomförda*

utvärderingar (Skolverket, Dnr 2000:615).²¹ En sammanställning över landets omkring 225 lokala skolstyrelser med föräldramajoritet (grundskolan) finns redovisad för augusti år 2000²², och de totalt ca 40 lokala styrelserna med elevmajoritet (gymnasieskolan/vuxenutbildning) finns redovisade för februari 2001.²³ De antal som nämns i denna huvudtext baseras på uppgifter gällande år 2003.²⁴ Med denna sammanställning som utgångspunkt, kan man säga att nedanstående indikatorer har insamlats för år 2000 respektive för år 2001, men vi vet däremot inte huruvida de kommer att insamlas fortsättningsvis.

- ❖ Antalet styrelser med föräldramajoritet per kommun (grundskola)
- ❖ Antalet styrelser med elevmajoritet per kommun (gymnasium/vuxenutbildning)

Dessa frågor har nyligen överflyttats från Skolverket till Skolutvecklingsmyndigheten, och under våren 2003 har även beslut fattats om att förlänga försöksverksamheten för dessa aktiviteter i ytterligare fyra år.²⁵

Uppgifter om vilka kommuner som har *brukarstyrelser* på grundskolor och gymnasier har även insamlats inom ramen för Maria Jarls forskning, statsvetenskapliga institutionen, Göteborg (Ds 2001:34).²⁶ Ytterligare utvärderingar som har genomförts är studien *Föräldrar för inflytande och inflytande för föräldrar: effekter av ett utökat föräldrainflytande - en utvärdering av försöksverksamheten med lokala styrelser med föräldramajoritet* (Almgren 2000), samt Statskontorets studie *Lokala styrelser och andra brukarorgan : en studie av brukarinflytande i skolan* (Statskontoret 2002:14).

²¹ Finns att hämta på <http://www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/webext/trycksak/DDD/840.pdf>. I praktiken har det fungerat så att varje kommun är skyldig att rapportera till Skolverket när man inför ytterligare en lokal styrelse. Därmed har denna statistik successivt uppdaterats löpande.

²² Finns att hämta på <http://www.skolverket.se/forsok/foraldrar/inet0008.xls>

²³ Finns att hämta på <http://www.skolverket.se/forsok/elever/elevmaj.xls>

²⁴ Enligt skrivelse 2003-01-17, se http://www.skolverket.se/forsok/pdf/lokalastyr_framtid.pdf

²⁵ Se SFS 2002:1164 och 1166, samt SFS 2003:93 och 94.

²⁶ Detta material insamlades på uppdrag av Justitiedepartementet under våren 2001. Enkäten skickades till kommundirektören eller motsvarande i samtliga kommuner och av dessa svarade 238 kommuner, vilket innebar en svarsfrekvens om 82 procent. 85 procent av kommunerna hade någon form av brukarinflytande inom grundskolan, liksom 52 procent av kommunerna hade detta inom gymnasieskolan (Ds 2001:34, s. 83).

Brukarstyrelser - inom vård och omsorg

Brukarstyrelser inom äldreomsorg, vård av funktionshindrade, kultur och fritidsverksamhet eller daghemsverksamhet har inte undersökts lika ingående som för skolverksamheten. Kunskapsunderlaget i dessa avseenden är därför relativt knapphändigt. Maria Jarls kartläggning av brukarinflytandet redovisar vilka former av brukarinflytande som finns i olika kommuner (Ds 2001:34, s. 83-90). Utifrån denna undersökning skulle det vara möjligt att redovisa

- ❖ Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom barnomsorg
- ❖ Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom äldreomsorg
- ❖ Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom funktionshindrades omsorg
- ❖ Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom individ och familjeomsorg
- ❖ Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom kultur & fritid

Dessa undersökningar genomfördes under 2001. Under år 2001/02 har även forskarna Gilljam/Jodal/Cliffordsson vid Göteborgs universitet insamlat följande data:

- ❖ Finns det i Er kommun så kallade brukarråd med rådgivande funktion på till exempel skolor, daghem och enheter för äldreboende?²⁷
- ❖ Finns det i Er kommun så kallade brukarstyrelser med egen beslutanderätt på till exempel skolor, daghem och enheter för äldreboende?²⁸

Utöver dessa undersökningar, har inga andra på området kommit till utredarens kännedom. Om fortsatta undersökningar på dessa områden anses önskvärda, kan utlysningförfarande till både forskare eller myndigheter kunna komma ifråga. Man kan även överväga en utveckling av den Kommunenkät som SCB för närvarande ansvarar för.

²⁷ Svarsalternativen är *Finns inte och har aldrig funnits, Har funnits mellan år....., Finns sedan år....., Ungefärligt antal brukarråd i kommunen.....*. Primärforskare: Mikael Gilljam.

²⁸ Svarsalternativen är *Finns inte och har aldrig funnits, Har funnits mellan år....., Finns sedan år....., Ungefärligt antal brukarstyrelser i kommunen.....*. Primärforskare: Mikael Gilljam.

Samråd och debatt via hemsidor/internet

Finns det någon systematisk information om *vilka kommuner som möjliggör samråd och debatt via IT/internet*? En av de mest heltäckande rapporterna har genomförts av fackförbundet SKTF. I rapporten från 2002 undersöks landets samtliga kommuner med avseende på deras hemsidor och hur dessa dels täcker insyn och information om politiken, dels hur de möjliggör ett aktivt deltagande och en dialog.²⁹ Rapporten redovisar i hur hög grad de olika uppsatta kriterierna uppfylls för varje kommun, där Haninge uppfyller 76 procent av kriterierna medan Årjäng endast uppfyller 5 procent. Resultaten visar bland annat att endast omkring en procent av kommunerna använder sig av någon form av medborgarpaneler eller liknande (s. 21). Tänkbara indikatorer som skulle kunna redovisas utifrån detta material är dock följande (betänk dock att undersökningen endast är genomförd vid ett tillfälle):

Insyn och information

- ❖ Vilka kommuner redovisar via hemsida mandatfördelningen i senaste kommunvalet
- ❖ Vilka kommuner redovisar via hemsidan vilka partier som samarbetar i koalition
- ❖ Vilka kommuner som via hemsida redovisar de förtroendevaldas namn, parti och adress (till KF och ordföranden i KS och alla nämnder)
- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan redovisar kommande sammanträden för KF och KS.
- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan redovisar hur beslutsprocessen i kommunen ser ut.
- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan tillgängliggör handlingar inför minst KS och KFs sammanträden.
- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan tillgängliggör protokoll från tidigare möten i KS och KF.
- ❖ Vilka kommuner som tillgängliggör diarium via hemsidan.
- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan gör det möjligt att förstora text eller tillhandahålla textbaserade dokument som lättare kan tillgodogöras av synskadade.

Aktivt deltagande

- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan tillhandahåller ett diskussionsforum där besökare kan skriva inlägg och läsa andras

²⁹ Rapporten kan hämtas på www.sktf.se/media/rapporter/2002/itrapp.PDF. En tidigare rapport finns också att hämta för år 2001, www.sktf.se/media/rapporter/2001/rapport_2_2001.pdf

- ❖ Vilka kommuner som möjliggör eller har genomfört elektroniska omröstningar i aktuell fråga (liknande modell Kalix, måste bygga på unika röster och inloggning).
- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan möjliggör att ge förslag, komma med synpunkter eller klaga på kommunens verksamhet eller andra saker som pågår inom kommunen.
- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan offentliggör e-postadresser till KS ordförande och övriga nämndordföranden
- ❖ Vilka kommuner som via hemsidan offentliggör e-postadresser till olika förvaltningschefer och/eller till varje förvaltning
- ❖ Vilka kommuner har via sin hemsida redovisat resultaten av en medborgarpanel eller publicerar inbjudan om att delta i sådan

Ovanstående indikatorer baseras på SKTFs undersökning, där ett urval av indikatorer här har gjorts. Ytterligare några indikatorer finns tillgängliga i SKTFs rapport. Undersökningen har genomförts av internetföretaget Municel AB under april 2002 på uppdrag av SKTF. För att få kontinuitet i dessa indikatorer krävs förstås förnyade datainsamlingar, som på ett eller annat sätt har möjlighet att bygga på SKTFs redovisning.

I SCBs Kommunenkät 2003 till landets kommuner, ställs fyra delfrågor om vad som finns tillgängligt på kommunens webbplats, a) protokoll från kommunfullmäktiges sammanträden, b) kalendarium över kommunfullmäktiges kommande sammanträden, c) debattforum med möjlighet att läsa och skriva inlägg, samt d) e-postadresser till de förtroendevalda som sitter i fullmäktige.³⁰ Denna information kan komplettera den som redan insamlats av SKTF.

Likartade data har insamlats av forskarna Gilljam/Jodal/Cliffordsson vid Göteborgs universitet under 2001/02, där följande frågor har ställts:

- ❖ Finns det i Er kommun information på kommunens hemsida om vad som händer i kommunfullmäktige?
- ❖ Finns det i Er kommun möjlighet för medborgarna att kommunicera med eller ställa frågor till centrala kommunpolitiker via ett debattforum på kommunens hemsida?

Utöver SKTFs undersökning år 2002 av kommunernas hemsidor och diskussionsforum, och Gilljams/Jodals/Cliffordssons forskning, så finns inte så många andra studier att tillgå. Det bör dock nämnas att ytterligare fem relevanta studier av

³⁰ Fråga 29 i kommunenkäten, fråga 30 i landstingsenkäten.

debattforum på internet har genomförts. Den första har genomförts av Svenska Kommunförbundet och liknar i mångt och mycket SKTFs studie, även om den inte är lika utförligt rapporterad.³¹ Ett resultat var att av den internetanvändande befolkningen är det endast 22 procent som besöker kommunens hemsida, och bara fyra procent som besöker landstingets/regionens hemsida. De kriterier som används i denna rapport är delvis desamma som i SKTFs rapport och delvis används helt andra indikatorer, och för att nå långsiktig stabilitet i de indikatorer som används här behövs någon slags diskussion kring vilka indikatorer som kan fungera som minsta gemensamma nämnare.

En andra undersökning har gjorts av Jonas Persson vid Göteborgs universitet. Hans resultat pekar på att IT har en mycket svagt mobiliserande funktion visavi medborgarna. Jonas Persson finner till exempel att de som besöker de kommunala webbplatserna i första hand är anställda som söker information för sitt arbete (Persson 2003, Nord 2002). Ytterligare en studie har genomförts av Agneta Ranerup, institutionen för informatik, Göteborgs universitet, där hon undersöker 43 olika kommunala debattforum.³² Hennes resultat pekar på att debattforumen i låg grad används för att koordinera politisk aktivitet. En fjärde studie har genomförts av Richard Öhrvall, statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet, där tre olika debattforum undersöktes genom kvalitativ innehållsanalys.³³ Denna undersökning diskuterar bland annat problemet att personer kan debattera under flera olika identiteter i dessa fora, och därmed ge sken av en falsk opinion (s.36). Den femte är en antologi från arbetsgruppen för IT och Demokrati vid Justitiedepartementet, där olika forskare belyser möjligheter och problem med e-demokrati.³⁴

³¹ Rapporten hämtas på

www.mail-archive.com/e-demokrati@mailinglist.statskontoret.se/msg01293/hemsidestudie-slutlig.pdf

³² Rapporten hämtas på http://www.informatik.gu.se/~agneta/CIRA-26_July_Citizen.pdf

³³ Rapporten genomfördes inom projektet *Demokratins mekanismer* och kan hämtas på

<http://dm.statsvet.uu.se/>

³⁴

www.demokratitorget.gov.se/dynamaster/file_archive/030613/82a03f5144789bc53dd434b0821ec3e8/E%20dr%20stning.pdf

Brukarkooperativ eller kund/brukarvalsystem

Det råder en viss begreppsförvirring inom området brukarinflytande, där även olika brukarvalsystem och brukarkooperativ tidigare har inräknats (se Jarl i Ds 2001:34, s. 80, Statskontoret 1999:126). Reliabiliteten i de uppgifter som i detta avseende har insamlats av Statskontoret torde vara relativt låg av denna orsak. Inom ramen för Jarls studie har det dock varit möjligt att särredovisa förekomsten av *brukarkooperativ* i olika kommuner.

Frågor om vilka kommuner som har *brukarkooperativ* eller *kund/brukarvalsystem* av olika slag har också ställts i SCBs Kommun- och Landstingsenkät. Därmed kommer följande indikatorer att kunna redovisas:

- ❖ Vilka kommuner som har något brukarkooperativ inom det kommunala ansvarsområdet, samt uppgift om antal och inom vilken/vilka sektorer.
- ❖ Vilka landsting som har något brukarkooperativ inom landstingets ansvarsområde, samt uppgift om antal och inom vilken/vilka sektorer.

I de avseenden som indikatorer ännu saknas eller behöver modifieras förs denna diskussion vidare i avsnitt 4.3

② *Andel medborgare som använder olika former för påverkan*

En central fråga är *vilka* former av politiskt deltagande och påverkan som åsyftas. De former av politiskt deltagande som avser hur ofta medborgarna deltar i brukarstyrelser, samråd och debatt via hemsidor/internet, samt brukarkooperativ/kundvalsystem, så är det i huvudsak rimligast att undersöka detta via medborgarundersökningar. Detta diskuteras vidare i avsnitt 4.3:① och ②.

Då det gäller medborgarnas politiska deltagande har detta sedan många år tillbaka mätts i mer traditionella former, till exempel om man har gått på något möte, om man är partipolitiskt medlem, om man har tagit kontakt med någon politiker eller tjänsteman osv. Dessa vedertagna deltagandeformer kan redovisas i nedanstående indikatorer som har insamlats inom ramen för SCBs Levnadsnivåundersökningar (ULF). Den senaste forskarredovisningen redovisas i SCB rapport nr. 98, och där diskuteras bland annat föreningslivets utveckling under 1990-talet (Vogel, Amnå, Munck, Häll 2003). Några demokratiindikatorer som behandlar medborgarnas påverkansformer är följande:

- ❖ Hur stor andel av befolkningen har varit på något möte eller sammankomst med något politiskt parti under de senaste 12 månaderna? (ULF)
- ❖ Hur stor andel av befolkningen är medlem i något politiskt parti? (ULF)
- ❖ Hur stor andel av befolkningen har någon gång tagit kontakt med någon person i ansvarig ställning i något politiskt parti för att påverka ett beslut i en fråga? (ULF)
- ❖ Hur stor andel av befolkningen har någon gång tagit kontakt med någon tjänsteman eller förtroendeman /i kommunen/? (ULF 2000/01, 1992/93)³⁵
- ❖ Hur stor andel av befolkningen har under det senaste året kontaktat någon politiker (Valundersökningen 94, MBU87)
- ❖ Hur stor andel av befolkningen har under det senaste året kontaktat någon tjänsteman? (Valundersökningen 94, MBU87)
- ❖ Hur stor andel av befolkningen har under de senaste 12 månaderna haft någon form av kontakt med någon riksdagsledamot? (RSOM98, 01)
- ❖ Hur stor andel av befolkningen har någon gång skrivit insändare eller artikel i någon tidning eller tidskrift /i kommunen/? (ULF 2000)
- ❖ Hur stor andel av befolkningen har undertecknat något upprop/i kommunen/? (ULF 2000)
- ❖ Hur stor andel av befolkningen har deltagit i någon demonstration/i kommunen/? (ULF 2000)
- ❖ Hur stor andel av den invandrade befolkningen är aktiva inom olika delar av föreningslivet (Integrationspolitiska maktutredningen 2003)

ULF-undersökningen år 2000 ställer även frågor om politiskt deltagande på den *kommunala* nivån (kontakt med tjänsteman eller förtroendevald/skrivit insändare /undertecknat upprop/deltagit i demonstration). Den här typen av frågor har ställts i en rad olika undersökningar. I SNS Demokratirådsrapport från 1998 rapporteras resultaten från Medborgarundersökningarna 1987 och 1997, där frågor om olika deltagandeformer ställdes generellt. Här skilde man alltså inte på politisk aktivitet på *kommunal eller nationell* nivå (SNS 1998, s. 55). I Valundersökningen 1994 ställdes frågor om partimedlemskap, om man har kontaktat politiker eller tjänsteman under senaste året, burit kampanjmärke, skrivit under namninsamling, deltagit i demonstration, bidragit ekonomiskt eller kontaktat massmedia. I Valundersökningen 1998 ställdes frågor om partimedlemskap och mötesdeltagande. Även i kommunundersökningarna som genomfördes första gången 1966, finns det värdefulla material att hämta med avseende på olika deltagarformer i föreningslivet och i politiken.³⁶ I den Integrationspolitiska maktutredningen (2003) ställs dessa

³⁵ Ett problem med dessa mätningar är att de omväxlande sammanblandar "kontaktat någon politiker" eller "kontaktat kommunpolitiker eller tjänsteman" och därmed blir jämförelsen mellan olika undersökningar problematisk.

³⁶ Dessa undersökningar utgjorde dessutom en viktig upprinnelse till de efterföljande ULF-undersökningarna. *Utredarens anm.*

frågor specifikt till medborgare med invandringsbakgrund. ISSP-studien 1996, *Åsikter om politiken och den offentliga sektorn*, innehåller också variabler om huruvida man har a) deltagit i protestmöte, b) deltagit i protestmarsch eller demonstration.

③+④ Indikatorer på nationell och EU-nivå angående påverkansmöjligheter för medborgare och medborgarsammanslutningar...och andel medborgare som använder dessa

Dessa typer av indikatorer är inte särskilt många. Ungdomsstyrelsen påpekar till exempel att det inte finns någon samlad statistik för ålderssammansättningarna vid officiella delegationer vid internationella konferenser (Ung 2002:5, s. 118). Ungdomsstyrelsen har redovisat andelen unga kvinnor och män bland de ledamöter som tillsätts till statliga kommittéer, nämnder och styrelser. Andelen under 30 år är mycket liten och andelen under 40 år har sedan 1995 ökat från 3,4 procent till 6,7 procent (Ung 2003:6, s. 36).³⁷ Vad som idag kan redovisas i detta avseende är:

- ❖ Andel unga kvinnor och unga män i statliga kommittéer, nämnder och styrelser

För fortsatt diskussion, se avsnitt 4.3: ③+④.

⑤ Indikatorer angående medborgarnas upplevda möjligheter att påverka

Av frågan om påverkansmöjligheter följer förstas följdfrågan om vad det är som ska påverkas. Är det påverkansmöjligheter i den *representativa* delen av systemet, eller i *förvaltningsledet*? Utifrån demokratipropositionen är det utredarens tolkning att man vill åstadkomma påverkansmöjligheter i båda dessa avseenden. Ett exempel på en fråga om påverkan hämtas från SOM-undersökningarna vid Göteborgs universitet:

- ❖ Vilka möjligheter anser Du att Du har att påverka politiska beslut i EU, Sverige, i det landsting/region respektive kommun där Du bor?³⁸ (VSOM 2002, VSOM 2003)

³⁷ Denna statistik har primärt insamlats av den ungdomspolitiska enheten vid Utbildningsdepartementet.

³⁸ Svarsalternativen är *Mycket goda möjligheter*, *Ganska goda möjligheter*, *Varken goda eller dåliga möjligheter*, *Ganska dåliga möjligheter*, *Mycket dåliga möjligheter* och *Ingen uppfattning*. Antal svarande var 1.710 personer och möjligheter till analyser för socioekonomiska bakgrundsfaktorer finns. Primärforskare: Folke Johansson och Lennart Nilsson.

Ovanstående frågeformulering gör ingen skillnad på den upplevda möjligheten att påverka i input- eller outputledet, och frågan får betraktas som att medborgaren har gjort en sammanvägd bedömning av båda. I den här typen av undersökning är det dock möjligt att göra nedbrytningar på om svarspersonerna är politiskt aktiva, i vilken grad de nyttjar kommunal service eller om de har kontaktat någon politiker. Utifrån sådan information kan det vara möjligt att närmare analysera vilka erfarenheter som ligger till grund för den sammanvägda bedömningen.

Vad gäller påverkan i förvaltningsledet görs detta i egenskap av olika medborgarroller, vilket kan omfatta den nationella nivån såväl som den lokala.³⁹ Vanligen vill medborgarna påverka i egenskap av till exempel *småbarnsförälder*, *patient*, *anhörig* eller som *skolbarnsförälder*. Medborgarna tillhör oftast inte alla dessa kategorier på samma gång, utan har ett huvudsakligt behov att påverka utifrån en eller ett par av dessa roller. Denna typ av undersökningar har systematiskt genomförts vid två tillfällen, Medborgarundersökningen (MBU) 1987 och uppföljningen 1997. Där ställdes olika frågor hur medborgarna uppfattade sina påverkansmöjligheter då det gällde rollerna som *boende*, *patient eller anhörig*, *småbarnsförälder*, *skolbarnsförälder*, *studerande*, *förvärvsarbetande* samt i rollen som *arbetslös*. Resultaten redovisas mest översiktligt i Demokratirådets rapport (Petersson m fl 1998:28f).⁴⁰

De två sistnämnda indikatorerna, upplevelse av att kunna påverka politiska beslut samt upplevelse av att kunna påverka inom ramen för olika medborgarroller, behandlar en *subjektiv uppfattning* om påverkansmöjligheterna. En indikator har mätts i ISSP-studien 1996, där bland annat följande påstående finns:

- ❖ Den vanlige medborgaren har ett ganska stort inflytande på politiken⁴¹

Även i Demokratibarometern 2003 förekommer ett liknande påstående:

³⁹ Då till exempel polisen och arbetsförmedlingen är nationella politikområden som representeras lokalt, kan man tänka sig att det är relevant att tala om möjligheten att påverka i förvaltningsledet även då det gäller dessa politikområden.

⁴⁰ Dessa indikatorer kan också brytas ner på olika undergrupper, som till exempel åldersgrupper, kön, förvärvsarbetande/arbetslösa/ pensionärer, samt om svarspersonen själv eller dennes föräldrar har invandrat.

⁴¹ Svarsalternativen är *Instämmer starkt*, *Instämmer*, *Varken instämmer eller tar avstånd*, *Tar avstånd*, *Tar starkt avstånd*, och *Vet inte*. Primärforskare: Stefan Svallfors.

- ❖ Människor har stor makt att påverka politik och samhälle (Demokratibarometern 2003).⁴²

En mer faktisk redovisning av hur påverkansmöjligheterna ser ut är svår att uppnå, men att till exempel mäta *social representation* i statliga kommittéer, nämnder och styrelser är ett exempel på hur man kan få en indikator på den faktiska påverkansmöjligheten.⁴³ I övrigt är de befintliga indikatorerna i detta avseende relativt knapphändiga. Se vidare diskussion i avsnitt 4.3:⑤.

⑤ Indikatorer angående medborgarnas kännedom om olika kanaler för påverkan

Denna typ av indikatorer kan endast insamlas med hjälp av medborgarundersökningar. Det är här oklart vilka påverkanskanaler som åsyftas, men då det gäller till exempel

- kännedom om möjligheten att lämna medborgarförslag,
- kännedom om brukarstyrelser,
- kännedom om föreningslivet generellt,
- kännedom om olika intresseorganisationers påverkansmöjligheter,
- kännedom om diskussionsmöjligheter via kommunala hemsidor/IT

saknas systematiska studier över medborgarnas kännedom i dessa avseenden. En svårighet i sammanhanget är att förutsättningarna ser så olika ut från kommun till kommun. Det blir svårt att genomföra dessa undersökningar i sådana kommuner där förutsättningarna saknas, dvs det finns inga möjligheter att delta i sådana fora, lämna sådana förslag eller delta i föreningsaktiviteter med syfte att påverka för politik.⁴⁴ Medborgarnas kännedom eller kunskap om olika vägar för att kunna påverka skulle kunna vara ett viktigt ämnesområde för utvecklad forskning, inte minst i relation till olika socialgruppers kunskaper om dessa förhållanden.

⁴² Svarsalternativen är: *Instämmer helt, instämmer delvis, instämmer knappast, instämmer inte alls* och *vet ej*. Primärforskare: Lars Nord, Demokratiinstitutet.

⁴³ Utifrån antagandet att ökad social representation medför ökad påverkansmöjlighet, medan snävtare social representation medför minskad möjlighet [för befolkningen i sin helhet] att påverka de beslut som fattas där.

⁴⁴ Det är skillnad mellan föreningsaktiviteter där medborgarna i huvudsak utövar sina egna hobbies och färdigheter (idrott, hobby- och motorföreningar exempelvis) och föreningar/intresseorganisationer som har ett mer politiskt syfte (miljöföreningar, handikapp-, pensionärs- eller fredsorganisationer). Föreningslivets lokala karaktär är här avgörande för i vilken grad det faktiskt finns möjlighet för medborgarna att utöva politisk påverkan via föreningskanalen.

Det närmaste man kan komma är *medborgarnas faktiska deltagande i föreningslivet*, vilket mäts i både ULF-undersökningarna, SOM-undersökningarna och MBU (se avsnitt ②). I ULF-undersökningarna jämförs regelbundet befolkningens föreningsdeltagande⁴⁵, och indikatorer som kan redovisas återkommande från detta material är exempelvis:

- ❖ Andel medborgare som uppger att de är medlemmar i någon förening (redovisning totalt samt på undergrupperna kön, åldersgrupper, medborgarskap)
- ❖ Andel medborgare som uppger att de varit aktiv i någon förening (redovisning totalt samt på undergrupperna kön, åldersgrupper, medborgarskap)
- ❖ Andel medborgare som uppger att de har uppdrag i någon förening (redovisning totalt samt på undergrupperna kön, åldersgrupper, medborgarskap)

Antalet föreningstyper som undersöks i ULF är 28 olika typer, vilket gör att dessa undersökningar har hög reliabilitet. Även i MBU ställdes frågor om 30 olika föreningar.

Även SOM-undersökningarna har längre dataserier vad gäller medborgarnas föreningsdeltagande, men ULF-undersökningarna torde i detta avseende ha den bästa datakvaliteten, både på grund om det omfattande urvalen och då så många olika föreningstyper undersöks.⁴⁶

Vad gäller specifikt *ungdomars kännedom* om demokrati och kanaler för påverkan, så är den internationella IEA-undersökningen en värdefull källa. Här undersöks 14-15-åringar år 2000 med avseenden på såväl demokratiska kunskaper som deras upplevda möjlighet att påverka i skolan. Här ställs bland annat kunskapsfrågor om

- a) Varför det är bra med många organisationer i ett samhälle,
- b) Vad som kännetecknar ett icke-demokratiskt land,
- c) Hur historia kan ändras, samt
- d) Hur politisk propaganda kan utformas och tolkas.

⁴⁵ Omfattande undersökningar om medborgarnas föreningsdeltagande har hittills genomförts i ULF 2000:3-4, ULF 1992/93, ULF 1990/91* och 1982/83* (*=endast sju olika föreningstyper undersöktes dessa år). I ULF 1978 undersöktes nio olika föreningstyper.

⁴⁶ I SOM-undersökningarna ligger andelen medborgare som *är medlem i minst en förening* omkring sex procentenheter lägre i jämförelse med ULF-undersökningarna, och detta torde bero på att SOM-undersökningarna använder omkring 16 svarsalternativ i Väst-SOM och endast cirka åtta svarsalternativ i Riks-SOM.

Denna studie finns dokumenterad i rapporten *Ung i demokratin - gymnasieelevers kunskaper och attityder i demokrati- och samhällsfrågor* (Skolverket 2003).⁴⁷ Dessa forskningsresultat är mycket värdefulla, och det skulle vara mycket intressant att kontrastera dessa insikter gentemot kunskapsläget hos befolkningen i stort.

3.4 Åtgärdsområde 1: Valdeltagande

Valdeltagande	
Valinformation	
Tillgänglighet vid val	
Personvalet	

Regeringens målsättning är att valdeltagandet ska öka i val till samtliga nivåer. De åtgärder som vidtagits i detta syfte, är bland annat det långsiktiga demokratiutvecklingsprojektet vid Justitiedepartementet, *Tid för demokrati*. Inom ramen för detta arbete fick till exempel 142 olika demokratiprojekt finansiellt stöd under åren 2000-2002.⁴⁸ Den centrala valmyndigheten har getts en särskild roll vad gäller att informera väljarna om de allmänna valen. Dessutom genomfördes särskilda demokratiseringsåtgärder inom ramen för regeringens Storstadssatsning inför valet 2002. Målsättningen att öka valdeltagandet är centralt för demokratins fortbestånd, samtidigt som den långsiktiga tendensen är nedslående. Det sjunkande valdeltagandet diskuterades i en av Demokratiutredningens forskarantologier, och trots de olika satsningar som särskilt initierats, sjönk valdeltagandet ytterligare vid valet 2002, där deltagandet i riksdagsvalet endast var 80,1 procent av de röstberättigade (SOU 1999:132). Regeringen har tagit fasta på tre centrala punkter för att den långsiktiga målsättningen att öka valdeltagandet ska kunna uppnås: *förbättrad valinformation, förbättrad tillgänglighet till vallokaler samt ökad möjlighet till personval*. Då utredaren bedömer att det endast finns befintliga indikatorer i det sistnämnda

⁴⁷ Rapporten kan hämtas på www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/webext/trycksak/DDD/1180.pdf

⁴⁸ Dessa projekt har nu utvärderats, se <http://www.demokratitorget.gov.se>
www.demokratitorget.gov.se/dynamaster/file_archive/030902/293bc3bc73f6e40ddf44b360f9c35d0d/Utv%e4rdering%20TFD.pdf

avseendet, kommer indikatorer relaterade till personval att diskuteras nedan, medan förbättrad valinformation och tillgänglighet till vallokaler diskuteras i avsnitt 4.4.

Ökad möjlighet till personval

Regeringens ståndpunkt är att personvalets potential måste utnyttjas bättre. Detta baseras på att personvalsmöjligheten var relativt framgångsrik i 1998 års val, då andelen personröstande till riksdagsvalet var 30 procent, 35 procent till kommunvalet och till landstingsvalet var det 29 procent. Regeringen och Rådet för utvärdering av 1998 års val bedömer att personvalssystemet har ökat invandrade partimedlemmars engagemang och har skapat en bredare plattform för icke partipolitiskt engagerade invandrare (SOU 1999:92). I vidare perspektiv är det angeläget att medborgarna också tillfrågas om de kandidater som ska representera partierna och i vilka avseenden som medborgarna gör andra prioriteringar än vad partierna tidigare gjort i de interna nomineringarna. Personvalssystemet bedöms också gynna medborgarnas upplevda samhörighet med sina valda företrädare (SOU 1999:136).

Då personvalsreformen är relativt ny, har inte någon längre tidsserie hunnit insamlas i detta avseende. Två val har dock genomförts med denna ordning, 1998 och 2002, och det bör därför redan i dagsläget vara görbart att redovisa vissa grundläggande indikatorer i detta avseende.

- ❖ Andel som personröstar i riksdagsval (fördelat på kön, åldersgrupp, födelseland. Valundersökningen 1998, 2002. SOM 1998, 2002.)
- ❖ Andel som personröstar i landstingsval (fördelat på kön, åldersgrupp, födelseland. Valundersökningen 1998, 2002. SOM 1998, 2002.)
- ❖ Andel som personröstar i kommunval (fördelat på kön, åldersgrupp, födelseland. Valundersökningen 1998, 2002. SOM 1998, 2002.)

Ovanstående indikatorer redovisas även för år 1998 i Allmänna valen 1998, del 4 (SCB). I Valundersökningarna har personröstandet undersökts och utifrån detta material kan fastställas a) andel av befolkningen som har personröstat i något av valen, b) väljarnas skäl till att personrösta, samt c) deras åsikt om personvalssystemet (Valundersökningen 2002, 1998). Fortsatt diskussion om tänkbara indikatorer följer i stycke 4.4.

3.5 Åtgärdsområde 2: Medborgare och medborgarsammanslutningar

Medborgare och medborgarsammanslutningar	
Medborgerlig förslagsrätt	<p>Årlig statistik om</p> <ul style="list-style-type: none"> - antalet kommuner och landsting som inför medborgerlig förslagsrätt - antalet förslag som lämnas - antalet överklagade fullmäktigebeslut med anledning av medborgarförslag - antalet/andelen medborgare som utnyttjar den medborgerliga förslagsrätten - social representation bland dem som lämnar medborgarförslag
Självförvaltningsorgan	<ul style="list-style-type: none"> - Antalet självförvaltningsorgan inom olika områden som t.ex. barnomsorg, vård, skola - Indikatorer angående självförvaltningsorganens tilldelade kompetensområden
Medborgarpaneler	
Ungdomsråd	
Att kommuner och landsting så snart som möjligt vidtar åtgärder för att förbättra tillgängligheten till kommunala lokaler för politisk verksamhet.	

Medborgerlig förslagsrätt: Fullmäktige i en kommun eller ett landsting kan besluta att göra det möjligt för invånarna att inkomma med så kallat *medborgarförslag*, enligt de förändringar som gjordes i kommunallagen i och med att propositionen *Demokrati för det nya seklet* antogs. Redan under avsnitt 3.3:① togs befintliga indikatorer upp i anslutning till att kartlägga vilka kommuner och landsting som har infört denna möjlighet. I avsnitt 4.3:① diskuteras möjligheten att insamla vilka förslag som har inkommit för dessa kommuner och huruvida överklaganden har förekommit i samband med något eller några av dessa förslag. I avsnitt 4.3:② diskuteras möjligheterna och problemen med att kartlägga andelen medborgare som använder sig av möjligheten att inkomma med medborgarförslag.

Självförvaltningsorgan: Olika former av brukarinflytande har blivit vanligare i den kommunala verksamheten på senare år, kanske i första hand inom grund- och gymnasieskolan, men även inom barn- och äldreomsorg (se ovan, avsnitt 3.3:①). I avsnitt 4.3:① diskuteras behovet av fortsatt uppföljning i dessa avseenden. Inom ramen för SCBs enkät ställs även en fråga om kommunen/landstinget tillämpar något system med brukarrepresentation, och utifrån denna kan följande indikator redovisas:

- ❖ Vilka kommuner/landsting har någon slags brukarrepresentation, och i så fall inom hur många olika sektorer? (Kommun- respektive Landstingsenkäten 2003, SCB)⁴⁹

Medborgarpaneler: Med medborgarpaneler avses vanligen ett slumpmässigt urval av befolkningen som deltar i något form av samråd tillsammans med politiker och experter, innan ett beslut fattas. I flera kommuner har även medborgarråd anordnats, vilka påminner om medborgarpanelerna – dessa beaktar dock inte kravet på representativitet (slumpmässigt urval) eller saknar den samrådande komponenten.⁵⁰ Antalet medborgarpaneler som har genomförts i Sverige torde vara mycket få. Stig Montin redovisar två medborgarpaneler som genomfördes i Upplands Väsby under 1997 (SOU 1998:155).⁵¹ Även i Uppsala, Vårgårda, Kalmar och Ekerö kommuner har motsvarande demokratiexperiment genomförts.

I SCBs enkäter till kommuner och landsting 2003 ställs frågor om någon offentlig utfrågning (hearing) har genomförts under år 2002, om återkommande debattkvällar

⁴⁹ En motsvarande fråga ställs även i Gilljam/Jodal/Cliffordssons undersökning, se avsnitt 3.3:①.

⁵⁰ Metoden med medborgarpaneler är inspirerad av James S. Fishkin, som vill kombinera deliberativ demokratiteori med representativ (Fishkin 1995). Genom det slumpmässiga urvalet ska representativiteten för en åsikt eller en opinion säkras, medan det deliberativa momentet ska göra att opinionens kvalitet ska vara så hög som möjligt. Genom att allmänhet, experter och politiker får diskutera en fråga tills "alla argument har lagts på bordet" kommer en hög kvalitet på opinionen att nås och förhoppningsvis ett högre acceptans för det besluts som slutligen fattas, enligt Fishkin.

I Danmark har doktoranden Kasper Møller Hansen genomfört flera olika experiment i Fishkins anda, dels i en sjukhusdebatt och dels i en EU-debatt, och resultaten är varierande. Medborgarpanelerna ändrar ibland opinionens position, men kan också innebära att en befintlig opinion fördjupas mellan två läger.

I Sverige har statsvetaren Jan Teorell skrivit en rapport i ämnet, *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*. (Rapport för SNS författningsprojekt: Stockholm, SNS). Även Kommundemokratikommittén diskuterar medborgarpaneler, och de drar slutsatsen att medborgarpaneler ändå kan utgöra ett värdefullt inslag i den kommunala demokratin – trots stora bortfall och att äldre män ofta är överrepresenterade bland de som delar (SOU 2001:48, s. 361-368). De understryker dock, att medborgarpanelerna inte kan fylla partiernas funktion i politiken.

⁵¹ Av 1000 inbjudna, kom 29 personer vid det första tillfället och 52 personer vid det andra. Bortfallet var alltså 92 procent. Personer över 51 år var överrepresenterade, medan de som befanns i åldrarna 15-30 år var underrepresenterade.

med medborgare har hållits, och om medborgarpaneler har genomförts. Dessa frågor skulle kunna ligga till grund för följande demokratiindikatorer:

- ❖ Andel kommuner som har anordnat offentliga debattkvällar och frågestunder under år 2002 (fråga 35, kommunenkäten)
- ❖ Andel kommuner som har anordnat offentlig hearing mellan kommuninvånare, tjänstemän och politiker under år 2002 (fråga 36, kommunenkäten)
- ❖ Andel kommuner som genomfört en medborgarpanel för samråd under 2002 (fråga 38, kommunenkäten)
- ❖ Andel landsting som har anordnat offentliga debattkvällar och frågestunder under år 2002 (fråga 39, landstingsenkäten)
- ❖ Andel landsting som har anordnat offentlig hearing mellan landstingsinvånare, tjänstemän och politiker under år 2002 (fråga 40, landstingsenkäten)
- ❖ Andel landsting som genomfört en medborgarpanel för samråd under 2002 (fråga 42, landstingsenkäten)

Till frågan om medborgarpaneler hör också frågan om opinionsundersökningar som kan/bör genomföras i samband med en medborgarpanel. Även frågor som är lämpade för sådana indikatorer ingår i SCBs enkätformulär:

- ❖ Andel kommuner som har genomfört någon medborgar- eller brukarundersökning under 2002? (Kommunenkenkäten, SCB 2003)
- ❖ Andel landsting som har genomfört någon medborgar- eller brukarundersökning under 2002? (Landstingsenkäten, SCB 2003)

Inom Gilljam/Jodal/Cliffordssons forskning ställs flera liknande frågor. Ett urval av dessa som är relevanta för frågan om *Medborgarpaneler* skulle kunna vara följande:

- ❖ Har det i Er kommuns regi arrangerats stormöten i enskilda politiska frågor?
- ❖ Finns det i Er kommun möjlighet att ställa frågor till centrala kommunpolitiker i andra typer av offentligt organiserade sammanhang, till exempel i form av politikercaféer, allmänna frågestunder eller telefonväkterier?
- ❖ Har ni i Er kommuns regi genomfört eller köpt utrymme i någon medborgaropinionsundersökning under de senaste fem åren?
- ❖ Har ni i Er kommuns regi använt så kallade fokusgrupper där något tiotal medborgare bjudits in för att tillsammans med politiker, tjänstemän och/eller experter diskutera en bestämd politisk fråga?
- ❖ Har Ni i Er kommuns regi genomfört någon så kallad medborgarpanel där något hundratal medborgare bjudits in för att tillsammans och med politiker, tjänstemän och/eller experter diskutera en bestämd politisk fråga?

Även inom ramen för SKTFs undersökning om e-demokrati finns det flera indikatorer som är relevanta för frågorna i detta stycke, till exempel hur många

kommuner som har genomfört omröstningar eller rådslag samt vilka som har genomfört enkätundersökningar eller medborgarpaneler (SKTF 2002).

Ungdomsråd: Vad gäller påverkansformerna *ungdomsråd och andra medborgarråd*, finns det i SCBs kommun/landstingsenkätundersökning en generell fråga i detta avseende, nämligen:

- ❖ Huruvida kommunen/ landstinget använt sig av råd, fokusgrupper eller liknande med ungdomar, funktionshindrade, personer med utländsk bakgrund eller andra grupper av medborgare under 2002.⁵²

Denna undersökning bedöms vara en viktig generell kartläggning av förekomsten av *ungdomsråd, handikappråd, invandrarråd och liknande* i landets kommuner.

I Gilljam/Jodal/Cliffordssons undersökning ställdes också följande frågor:

- ❖ Finns det något ungdomsråd eller ungdomsfullmäktige i Er kommun?
- ❖ Finns det något pensionärsråd i Er kommun?
- ❖ Finns det något handikappråd i Er kommun?
- ❖ Finns det några byalag eller byaråd i Er kommun?

För att fördjupa kunskaperna om *ungdomsråden*, vilka som sitter där och dess betydelse, har Ungdomsstyrelsen sedan 1997 årligen genomfört kartläggningar av landets ungdomsråd.⁵³ Denna information kan både komplettera SCBs insamlade information i detta avseende och fördjupa kunskaperna om ungdomsrådets betydelse och representativitet. Inom ramen för projektet *LUPP – lokal uppföljning av ungdomspolitik*, genomför Ungdomsstyrelsen fördjupade studier av ungdomsråden i nio olika kommuner under 2001–2003.

Motsvarande kartläggningar av handikappråd och liknande saknas. Svenska Kommunförbundet har till exempel i ett pilotprojekt tagit fram förslag till nyckeltal för kostnader inom handikappområdet, medan de handikappades inflytande helt saknas i detta pilotprojekt.⁵⁴

⁵² Fråga 39 i SCBs kommunundersökning och fråga 43 i landstingsenkäten.

⁵³ Ungdomsstyrelsen rapporterar 16 (1999), *Demokratiska procedurer eller låtsasprocedurer*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2002:5, *Ung 2002*, samt Ungdomsstyrelsens skrifter 2003:6, *Ung 2003*.

⁵⁴ www.svekom.se/ekonomi/publikat/finanssektionen/handikappnycklar.pdf

Kartläggningar om demokrati och inflytande för handikappade skulle kunna genomföras av De handikappades Riksförbund (DHR), men resurser har i detta avseende hittills saknats.

Tillgängligheten för kommunala lokaler: Enligt den nationella handlingsplanen för handikappolitiken ska lokaler dit allmänheten har tillträde vara tillgängliga även för funktionshindrade senast år 2010. Detta diskuteras vidare under avsnitt 4.4.

Åtgärdsområde "den kommunala demokratins funktionssätt" och "förtroendevalda" behandlas i sin helhet under avsnitt 4. 6 och 4.7.

3.6 Åtgärdsområde 5: Förvaltningen

Förvaltningen	
Allmänhetens insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad.	
Offentliga sammanträden med fullmäktigeberedningar.	

Allmänhetens insyn i kommunala entreprenader: Se vidare diskussion i avsnitt 4.8.

Offentliga sammanträden med fullmäktigeberedningar: vad gäller frågan om öppna nämndsammanträden, kan följande indikatorer användas utifrån SCBs enkät till kommuner och landsting 2003:

- ❖ Andel kommuner/landsting som ger allmänheten närvarorätt i alla eller vissa nämnder (kommun- respektive Landstingsenkäten, SCB 2003)

I Gilljam/Jodal/Cliffordssons studie insamlades följande indikatorer:

- ❖ Förekommer det öppna nämndsammanträden i Er kommun?
- ❖ Finns det i Er kommun möjlighet för medborgarna att ställa frågor till ledamöterna i anslutning till kommunfullmäktigemötena?

Inga andra undersökningar är kända i detta avseende.

Då befintliga demokratiindikatorer i allt väsentligt saknas enligt uppdragets åtgärdsområden "Demokratiskt beslutsfattande i en ny tid" samt "Demokratisk medvetenhet", kommer dessa att endast att diskuteras under avsnitt 4.9 och 4.10.

3.7 Åtgärdsområde 8: Följa visst utvecklingsarbete i kommuner, landsting och politiska partier

<i>Följa visst utvecklingsarbete i kommuner, landsting och politiska partier</i>	
Fler förtroendevalda	
Förbättra den sociala representativiteten i de politiska partierna	
Minska tidsåtgången för förtroendeuppdrag	

Fler förtroendevalda: Se diskussion i avsnitt 4.11.

Den sociala representativiteten i partierna: Genom ULF-undersökningarna får vi en god bild över den sociala representativiteten i partierna. Denna fråga behandlas särskilt i SCBs ULF-rapport nr. 98, kapitel 4 (2003). Det finns många olika indikatorer som kan inhämtas härifrån med avseende på social representativitet i partierna, men några av dem skulle kunna vara följande:

- ❖ Andel av befolkningen som är medlem i något politiskt parti (totalt, män, kvinnor)
- ❖ Andel av befolkningen som är medlem i något politiskt parti (fördelat per åldersgrupp)
- ❖ Andel av befolkningen som är medlem i något politiskt parti (fördelat på nationalitet)

Ytterligare redovisningar är möjliga för till exempel socioekonomisk grupp, utbildningsnivå, disponibel inkomst och region. Data i denna rapport härrör främst från undersökningarna år 2000 och 1992/93, men det är även möjligt att göra jämförelser med ULF-data längre tillbaks.

Frågan om partiernas sociala representativitet är också en fråga som är aktuell i forskningen. Till exempel kan nämnas Anders Widfeldts avhandling som tar upp *partiernas interna struktur och medlemmarnas påverkansmöjligheter, partimedlemmarnas sociala representativitet samt partimedlemmarnas åsiktsrepresentativitet* (Widfeldt 1997). En annan avhandling som diskuterar *partiernas interna organisationsstruktur* är Jan Teorells avhandling som analyserar socialdemokraternas och moderaternas interna beslutsfattande (Teorell 1998).

Minska tidsåtgången för förtroendeuppdrag: Det finns inte särskilt många uppgifter att tillgå vad gäller tidsåtgången för kommunpolitikernas uppdrag. I Kommunpolitikerundersökningen 1993 ställdes dock frågan om hur lång tid som beräknades för uppdraget. I kommunpolitikerundersökningen 1979-80 fick de svarande uppge hur mycket tid som avsattes för olika politiska aktiviteter och för det politiska uppdraget i sin helhet. Utifrån dessa uppgifter är det möjligt att skatta kommunpolitikernas genomsnittliga arbetsbörda per månad för åren 1979-80 respektive 1993, men ytterligare undersökningar skulle behöva följa upp denna fråga. Henry Bäck rapporterar att antalet timmar per månad är 37,7 utifrån kommunpolitikerundersökningen 1993. Denna tid fördelar sig då på *kommunala uppdrag, andra offentliga uppdrag, samt partiet*.

- ❖ Hur lång tid lägger en genomsnittlig kommunfullmäktigeledamot per månad på sitt uppdrag, totalt? (Kommunpolitikerundersökningarna 1979/80 och 1993)

I Magnus Hagevis undersökning 2000 på uppdrag åt Svenska Kommunförbundet, undersöks också tidsåtgången för kommunpolitikernas uppdrag per vecka.⁵⁵ Den visade sig i denna undersökning vara 9,9 timmar per vecka. Därmed finns det ännu en mät punkt som kan jämföras gentemot kommunpolitikerundersökningarnas resultat per månad.



⁵⁵ Den fråga som ställdes till kommunpolitikerna var: *Uppskattningsvis, hur många timmar använder DU för att sköta Dina kommunalpolitiska åtaganden en genomsnittlig vecka?* (Svenska kommunförbundet/Landstingsförbundet 2000: *Kommunpolitikern - uppdraget och rollen*).

4. Demokratiindikatorer – förslag till utveckling

I detta avsnitt redovisas den andra delen av uppdraget, nämligen vilka olika *nya* typer av demokratiindikatorer (variabler) som behövs för att kunna följa upp regeringens demokratistrategi. Avsnittet struktureras utifrån samma rubriker som i föregående kapitel, men tabellöversikterna upprepas inte en andra gång. De tabellöversikter som i ett par fall återges här är de som inte diskuterades alls i föregående avsnitt. Detta avsnitt avslutas med en diskussion kring hur *prioriterade* olika föreslagna indikatorer bör vara, utifrån ett statsvetenskapligt perspektiv.

Avsnitt som inleds med symbolen [⇒] motsvarar en föreslagen demokratiindikator. I texten kommer att förtydligas huruvida indikatorn föreslås vara en ny redovisningsform (nedbrytning) av befintliga data, eller om en helt ny variabel föreslås.

4.1 Mål 1: Valdeltagande

Uppgifter om befolkningens valdeltagande i landstingsval eller kommunval kan inte anses befogad i större grad än vad som finns att tillgå i dagsläget. Antal som har röstat i riksdagsval finns redovisat ner på distriktsnivå, och givet kända uppgifter om valdistriktens invånarantal, andel röstberättigade och andra strukturella/sociala bakgrundsvariabler, kan tillräckliga analyser ändå göras. Att uppgifter om de valda politikernas personliga egenskaper och bakgrund inte redovisas per kommun eller per landsting, bör heller inte ses som ett problem, eftersom alltför detaljerade redovisningar i detta hänseende bör vara att betrakta som integritetsintrång.

En viktig undersökning som SCB genomför två gånger årligen är Partisynpatundersökningen (PSU). Dessa genomförs under maj och november månad som telefonintervjuer, med drygt 9.000 personer i urvalet och ca 6.900 som svarar.¹ I denna undersökning undersöks vilket parti som intervjupersonerna skulle rösta på "om det var val idag". Dessutom ställs frågor om man är för eller emot EMU-

¹ Uppgiften gäller PSU som genomfördes i november 2002.

medlemskap och medlemskapet i EU. Undersökningen redovisar också väljarkårens intresse för valdeltagande, där 7,1 procent i november 2002 uppgav att de "inte röstar" och 1,6 procent uppgav "vet ej" (ME 60 SM 0202). I denna undersökning skulle det vara värdefullt om möjlighet gavs att följa upp "varför personer inte vill rösta" eller varför man röstat blankt.

⇒ Uppgiven anledning till att inte rösta (PSU)

⇒ Uppgiven anledning till att rösta blankt (PSU)

PSU-undersökningen omfattar även tre olika paneler, där studier av samma svarspersoners uppfattningar kan göras vid tre mättillfällen. Detta skulle kunna bidra till mycket viktig information för både statsmakten och forskningen, och bör bedömas ha mycket hög prioritet. Även kvalitativa studier på detta område skulle vara av stort intresse, för att närmare få kunskap om i vilken omfattning som icke-valdeltagande innebär ett övervägt beslut. I de fall som inte naturliga hinder föreligger (sjukdom eller annan frånvaro), är det viktigt att närmare få kunskap om varför medborgare avstår från sin rösträtt eller väljer att rösta blankt. Sådana undersökningar skulle kunna lämpa sig för allmänna utlysningar, främst med inriktning mot demokratiforskare.

4.2 Mål 2: Politiska förtroendeuppdrag

Som nämndes i avsnitt 3.1 och 3.2, har data tidigare insamlats av Svenska Kommunförbundet över de kommunala förtroendeuppdragen 1971-1998. Detta uppdrag har efter valet 2002 övergått till SCB, som under 2003 genomför motsvarande datainsamlingar för kommunala och landstingskommunala politiker.² Det är dock ännu oklart i vilken omfattning som SCBs studier helt kan jämföras med tidigare redovisade nedbrytningar, särskilt med avseende på avhopp och anciennitet.

Politiska förtroendeuppdrag (totalt och social representation): Nedan följer ett förslag på indikator som skulle kunna göras, men som inte har redovisats i tidigare studier.

² Landstingspolitikerna har inte undersökts tidigare.

- ⇒ Totalt antal förtroendeuppdrag per kommun och landsting (ordinarie respektive ersättare)

Vad gäller antalet förtroendeuppdrag per politiker, har detta värde tidigare ej kunnat redovisas för landstingspolitiker, men kommer sannolikt att vara möjligt efter att SCB fått uppdraget att även undersöka de förtroendevalda i landstingen. En indikator som vi kan hoppas blir redovisad framöver är därmed:

- ⇒ Antal förtroendeuppdrag per förtroendevald landstingspolitiker (totalt i riket)

Andel medborgare som någon gång har eller har haft ett politiskt uppdrag: De flesta frågor som har togs upp i avsnitt 3.2 gällde medborgarnas *potentiella benägenhet* att åta sig ett uppdrag. Däremot har det i mycket liten grad låtit sig undersökas huruvida medborgarna *har eller har haft* ett sådant uppdrag. Att undersöka denna fråga via medborgarundersökning torde ge förhållandevis låg validitet, då det i varje sådan medborgarundersökning är en mycket låg andel av svarspersonerna som har ett uppdrag. Däremot är det genom kända data kring antal uppdrag per kommun, uppdragskoncentration och kommunens befolkningens mängd möjligt att ändå beräkna mängden politiska uppdrag i förhållande till befolkningen. Detta skulle då vara möjligt att redovisa som en kommunvariabel, utifrån redan kända data. Därför föreslås att även denna indikator tas fram:

- ⇒ Antal och andel politiska uppdrag per 10.000 invånare per kommun

Att mäta hur stor andel av befolkningen som *någon gång* haft ett politiskt uppdrag torde vara svårt, dels för att människor inte alltid minns så bra 30-40 år tillbaka, och dels för att innebörden av vad ett politiskt uppdrag är kan variera något över tid. Om denna aspekt ändå bedöms angelägen att mäta, borde en större medborgarundersökning med relativt tät periodicitet komma i fråga, till exempel ULF eller PSU.

Åsiktsöverensstämmelse: frågan om hur väl de folkvaldas åsikter i olika frågor stämmer överens med respektive väljargrupper har inte särskilt diskuterats i regeringens demokratiproposition, men då god befintlig forskning finns på området tas den inte särskilt upp här, trots att det alltså är en central demokratifråga. Det är dock angeläget att demokratiforskningen bevakar denna fråga även framdeles.

Avhopp från politiska uppdrag: Vad gäller *avhopp från politiska uppdrag* finns det i dagsläget ingen systematisk statistik på området. Statsvetaren Peder Nielsen genomförde en studie av kommunala och landstingskommunala politiker som hade hoppat av sina uppdrag sedan valet 1998.³ Nielsen visar att det finns många olika skäl till avhopp, och totalt var det 13 procent av ledamöterna i de undersökta kommunerna som hoppade av sina fullmäktigeuppdrag, och 12 procent i landstingsfullmäktige. Av alla kommunala förtroendeuppdrag hade 8 procent lämnat sina uppdrag, enligt Kommundemokratikommitténs undersökning, medan 11 procent hade lämnat sina landstingsuppdrag sedan valet 1998. Nielsen konstaterar att det finns en stor variation mellan kommuner, i vissa kommuner har bara några få lämnat sina uppdrag, medan i andra har väldigt många förtroendevalda avstått från sina uppdrag (s. 81).

Tidningen KommunAktuellt genomför regelbundet undersökningar om kommunala avhopp, och i relation till Nielsens studie samt att mandatperioderna har förlängts, konstaterar Nielsen att det är tveksamt att dra slutsatsen att avhoppet skulle ha ökat. Samtidigt pekar han på att en fjärdedel av kommunerna som deltog i KommunAktuellts undersökning år 2000 anger att avhoppet har ökat (22/2000). Om en ökning faktiskt är reell, bedöms denna vara måttlig, enligt Nielsen 2001:84f. Däremot har omsättningshastigheten på kommunpolitikerna ökat, det vill säga andelen politiker från ett föregående val som också sitter kvar under nästa period har minskat (Nielsen 2001:79).⁴

De två indikatorer som föreslås relevanta att mäta här, är:

⇒ Andel förtroendevalda som omväljs från föregående val till därpå följande val
Andel förtroendevalda som lämnar fullmäktigeuppdrag i kommun/landsting under mandatperioden (per kommun/landsting samt totalt i riket för dessa två nivåer)

Vad gäller andel *förtroendevalda som omväljs*, visar Nielsen att denna andel har minskat från ca 64 procent år 1976 till ca 51 procent år 1998. Givet att SCB även

³ Studien genomfördes hösten 2000 i 28 kommuner och i alla landsting. Enkäten skickades till de personer som hösten 2000 hade hoppat av sina politiska förtroendeuppdrag (Bilaga till SOU 2001:48, s. 76-113).

⁴ Politikernas *omsättningshastighet* är både relevant i relation till hur stor andel av befolkningen som någon gång haft ett politiskt uppdrag, men också i relation till diskussionen om politikeruppdragens attraktivitet eller risken för utbrändhet.

fortsättningsvis får möjligheten att insamla de förtroendevaldas personuppgifter i kommuner och landsting, kan en stabil demokratiindikator etableras i detta avseende.

Då det gäller *andel förtroendevalda som lämnar fullmäktiguppdrag/övrigt uppdrag*, finns en viss kontinuitet i KommunAktuellts undersökningar, där frågor om politiska avhopp har ställts 25/2000 och 38/1996. Svenska Kommunförbundet publicerade 1990 rapporten "Avhopp – Förändringar i kommunernas fullmäktigeförsamlingar". En fråga att överväga här är huruvida man bedömer att KommunAktuellts undersökningar håller tillräckligt god vetenskaplig kvalitet för att kunna användas inom ramen för arbetet med demokratiindikatorer. Det borde vara möjligt att uppnå detta, åtminstone om samråd kan hållas mellan KommunAktuellt och Justitiedepartementet. En annan fråga som också aktualiseras, är huruvida KommunAktuellt eller Svenska Kommunförbundet avser att göra kontinuerliga datainsamlingar i detta avseende även framdeles. SCB kan vara en lämplig aktör att fortsatt följa upp kommunpolitikernas avhopp och uppdragens fördelning, men i vissa avseenden kan det även vara aktuellt att denna fråga utreds i samverkan med forskning. Ett lämpligt undersökningsintervall skulle här kunna vara en undersökning per decennium.

Vad gäller avhopp från riksdagen, finns i dagsläget inga kartläggningar redovisade. Ett forskningsprojekt med titeln "Att representera folket: yrkesbana eller sidospår i karriären?" pågår i Göteborg och Uppsala, och de första resultaten beräknas redovisas hösten 2003.⁵ I projektet undersöks andelen av riksdagsledamöterna som sitter kvar från föregående mandatperiod till därpå följande under 1971-1998, och man har också gjort en enkätundersökning till avhoppade riksdagsledamöter under mandatperioden 1994-1998. Utöver detta projekt, finns ingen ytterligare kartläggning över riksdagsledamöternas avhopp eller omsättning. Även vad gäller riksdagens ledamöter kan det vara lämpligt med en fördjupad avhoppsstudie varje decennium.⁶

⁵ Primärforskare är Jörgen Hermansson, Lena Wängnerud och Shirin Ahlbäck Öberg. Projektet finansieras av Riksbankens Jubileumsfond i samarbete med riksdagen.

⁶ Det är värdefullt att systematiska studier genomförs på detta område, eftersom enstaka undersökningar i media gör gällande att de politiska avhoppet ökar. Detta kan stämma i vissa avseenden, men vara fel i andra avseenden, och denna kunskap behöver ett djupare fundament än till exempel de redovisningar som publiceras i KommunAktuellt.

4.3 Mål 3: Goda möjligheter att utöva inflytande

① *Medborgarförslag, brukarstyrelser och möjlighet att via IT delta i debatt och samråd*

Medborgarförslag: Det bästa och sämsta sättet vore att den som inkommer med ett medborgarförslag också måste lämna personuppgifter om sig själv. Detta skulle sannolikt avhålla några medborgare från att inkomma med förslag, och ytterligare andra skulle anse att deras förslag inte bedömts på rättvisa grunder om deras ålder eller medborgarskap måste bifogas. Av dessa orsaker bör dessa data insamlas dels via medborgarundersökningar, dels genom att kommunerna själva får skatta hur många medborgare som inkommit med sådant förslag. Endast genom medborgarundersökningar kan vi nå kännedom om dessa personers sociala representation. Då antalet svarspersoner som ingår i undersökningen förväntas bli relativt lågt, kommer de sociala skattningarna att baseras på små n-tal.

För att datainsamlingen genom SCBs enkät till kommuner och landsting ska få ökad validitet, skulle det vara bra om kommuner/landsting i samband med enkäten eller på annat sätt inkom med relevant dokumentation kring de inlämnade medborgarförslagen. Ett exempel skulle kunna vara en lista över antalet inkomna förslag, dess rubricering och förslaget i korthet. Detta skulle kunna möjliggöra följande redovisning:

- ⇒ Hur många medborgarförslag har inkommit per kommun per år?
- ⇒ Har det förekommit överklaganden i samband med något eller några medborgarförslag?
- ⇒ Har kommunen i sin arbetsordning för fullmäktige inskrivit hur medborgarförslag ska handläggas?

Denna typ av datainsamling skulle kunna genomföras av många tänkbara aktörer, och ett rimligt förfarande är att en allmän utlysning görs av uppdraget, där olika aktörer kan ansöka om att få genomföra uppdraget - åtminstone initialt.⁷ På längre

⁷ Kommun- och Landstingsenkäterna får inte tyngas med alltför detaljerade frågor så att kommunernas/landstingens benägenhet att besvara den äventyras. Samtidigt är det värdefullt här att data i detta avseende verkligen inkommer från den som har kännedom i frågan, och det är därför som det här särskilt efterfrågas att stödjande dokumentering lämnas in. Det kan alltså vara aktuellt att överväga en separat undersökning som enbart handlar om *medborgarförslag i kommuner och landsting*. Denna kan

sikt kan det vara önskvärt att samma aktör genomför inventeringen för att säkra kontinuiteten och kompetensen på området. När en undersökning i detta avseende genomförs, är det önskvärt att alla kommuner undersöks, men det kan räcka att studera frågan vartannat eller vart tredje år, då förändringarna i relevanta avseenden troligen inte är särskilt stora.

Man kan även tänka sig att använda SCBs PSU-undersökning för att på medborgarnivå undersöka förekomsten av att medborgare lägger ett medborgarförslag, och i samband med detta även analysera denna grupps sociala karaktäristika. PSU-undersökningen kan även lämpa sig för att undersöka vilka som lämnar synpunkter på kommunala frågor eller ärenden via de nya kommunikationsformerna.

Brukarstyrelser: För att nå fortsatt kontinuitet i kartläggningen över landets brukarstyrelser på skolområdet är det angeläget att detta ansvar följs upp i någon form. Detta borde lämpligen göras med Skolverkets tidigare studier på området som bas, och det fortsatta ansvaret för uppföljningen bör klarläggas mellan Skolverket/Skolutvecklingsmyndigheten. Kommunerna bör ha fortsatt inrapporteringsansvar på årsbasis, precis som tidigare.

Vad gäller uppföljningen inom vård, omsorg, individ- & familj samt kultur- & fritidssektorerna, saknas idag långsiktig uppföljning av dessa former av brukarstyrelser, både vad gäller *omfattningen* och *tilldelad kompetens*. I dessa avseenden föreslås att följande indikatorer borde insamlas (av universitet, Statskontoret, SCB eller liknande):

- ☞ Antalet brukarorgan per kommun inom vård, omsorg, individ- & familj samt kultur- & fritidssektorerna

I en mer kvalitativ bemärkelse skulle den tilldelade kompetensen kunna kartläggas, och detta område lämpar sig väl för utlysning som ett återkommande forskningsuppdrag till exempel var annat eller vart tredje år. Utlysningen skulle

genomföras av samma aktör som genomför Kommun och Landstingsenkäten, men det är även tänkbart att överväga att *någon annan* aktör genomför denna, till exempel Statskontoret eller någon forskare.

kunna riktas till berörda forskare eller näraliggande instanser, till exempel Landstingsförbundet.

Samråd och debatt via hemsidor/internet: Även i detta avseende är den viktigaste rekommendationen att kontinuitet säkras framöver, där SKTF och SCB har gjort tre viktiga insamlingar hittills på detta område. Insamlingsansvaret bör fortsättningsvis ligga på SCB och/eller utlysta uppdrag/forskningsprojekt. Det är tänkbart att SKTF och Svenska Kommunförbundet har intresse av att följa upp tidigare studier, men det kan även tänkas att helt nya forskare tar vid med utgångspunkt i tidigare genomförda studier. En lagom periodicitet kan vara var annat år, då det finns ett allmänt värde att tillgodose vilka kommuner som använder den nya tekniken för att öka tillgänglighet och transparens.

En fråga som inte uttryckts explicit i regeringens demokratiproposition, men som man får förmoda diskuteras inom Justitiedepartementets arbetsgrupp för IT och demokrati, är frågan om skillnader i olika medborgares tillgång till internet och användning därav (jfr prop. 2001/02:80, s. 60-63). En rapport som har tagits fram på uppdrag av denna arbetsgrupp, har genomförts av Annika Andersson vid institutionen för ekonomi, information och estetik, Örebro universitet.⁸

Likartade studier har även genomförts av Annika Bergström vid institutionen för Journalistik och Masskommunikation, Göteborgs universitet (Bergström 2000, 2001, 2002). Det finns till exempel tydliga klasskillnader i vilka som har tillgång till persondator och internet, men även mellan olika åldersgrupper och kön. Dessa aspekter är viktiga att känna till och ta hänsyn till vid analyser av hur kommuninformation tillgängliggörs via internetmediet.

⁸ Rapporten kan hämtas på

www.demokratitorget.gov.se/dynamaster/file_archive/030611/6f34447540f60e56df8d05a5de8058f1/Digitala%20klyftor.pdf

Brukarkooperativ eller kund/brukarvals-system⁹

Ett intressant mått på den sociala ekonomins framväxt skulle vara hur många brukarkooperativ som finns per kommun, eftersom detta begrepp kan ses som vidare än just kund- och brukarvals-systemen.¹⁰ Ett förslag på indikator här är:

- ❖ Antal kooperativa verksamheter per kommun (PRV)
- ❖ Andel av dessa kooperativ som har kommunen som kund eller samarbets-partner¹¹
- ❖ Antal kooperativa verksamheter som ingår i kommunalt kundvals-system (vouchermodell)
- ❖ Antal kundvallösningar i kommunen som *inte* är brukarkooperativ

För att lösa denna komplicerade fråga, torde ett forskningsprojekt behöva initieras, eller i alla fall en inventering baserad på en urvalsundersökning. Det frivilliga arbetets omfattning har varit relativt dåligt utforskat i Sverige, men nyare forskning pekar på att denna sektor är mer omfattande än vad man tidigare har trott. Det visar sig att det är nästan lika vanligt med frivilligt arbete i Sverige som i Storbritannien, eller att 52 procent av svenskarna hade utfört frivilligt arbete någon gång under 1998 (Jeppsson Grassman 1999). Frivilligsektorn har under senare delen av 1990-talet och början av 2000-talet kommit att överta ett större ansvar för kommunala (sociala) verksamheter, i jämförelse med tidigare. Några sådana exempel är till exempel Stadsmissionen och kvinnojourer (Johansson 2001, Stark 2000). Många viktiga forskningsfrågor döljer sig i denna utveckling, där intressanta frågor är om frivilligsektorn "överlastas" med ansvar från de kommunala/offentliga uppgifterna, eller om kvaliteten på servicen faktiskt blir bättre på detta sätt. En annan viktig fråga är hur detta påverkar anställningsformerna för de personer som utför arbetet inom de nya organisationsformerna.

En allmän utlysning av uppdraget att kartlägga dessa organisationsformer skulle kunna riktas såväl till myndigheter som till forskarsamhället. Denna information skulle ha hög relevans för många olika yrkesgrupper, inte minst med tanke på ovan nämnda forskningsfrågor. Detta har relevans för förvaltningsledets organisation och

⁹ Ett begreppsligt problem är att brukarkooperativa verksamheter ibland sammanblandas med kund/ och brukarvals-system. Även om dessa ibland sammanfaller, gör dom det inte alltid. Begreppen bör därför så långt möjligt hållas åtskilda.

¹⁰ Kooperativa institutet har relevanta publikationer inom området, se www.koopi.se/start_koopi.asp

¹¹ Denna fråga är även relaterad till frågan om kommunala entreprenader, se avsnitt 4.8.

för de demokratiska aspekterna på den sociala ekonomin respektive kundvalmodellen. Det kan vara svårt att direkt kartlägga kvantitativ information i dessa avseenden för hela landet, innan mer kvalitativa insikter och förståelser har inhämtats.

② *Andel medborgare som använder olika former för påverkan*

Att insamla information om *andelen* medborgare som deltar i brukarstyrelser, samråd och debatt via hemsidor/internet, samt i brukarkooperativ/kundvals-system är komplicerat. Ett sätt är att låta kommuner och landsting själva uppskatta detta antal i samband med SCBs enkät eller motsvarande. Detta förfarande ger sannolikt en grov, men ändå hyfsad bild av hur många medborgare i respektive kommun/landsting som nyttjar detta tillvägagångssätt. Ett alternativ som troligen skulle ge ett kvalitativt bättre resultat är att använda SCBs PSU-undersökning och där i ställa frågan till svars-personer om de själva tillämpar någon av ovan nämnda påverkansformer.

Vad gäller andelen medborgare som deltar i *brukarstyrelser eller handikappråd*, kan det tänkas att kommuner och landsting rapporterar in dessas personuppgifter på motsvarande sätt som de förtroendevaldas uppgifter nu kommer att inrapporteras, i enlighet med den tillfälliga förordning som beslutats. Detta möjliggör då relevanta kontroller mot de efterfrågade bakgrundsvariablerna. Ett annat alternativ är att särskilt riktade enkätundersökningar genomförs just till dessa grupper, för att undersöka dessa medborgares sociala representativitet m m.¹² Inga återkommande sådana undersökningar genomförs i nuläget. Det kan dock diskuteras var gränsen går för hur detaljerade data vi ska ha om olika medborgargrupper, ju mer detaljerade grupperna blir desto mer kan känslan av integritetskränkning öka. Det kan därför sägas vara lågprioriterat att göra alltför exakta analyser och kartläggningar i dessa avseenden.

Att undersöka medborgarnas deltagande via IT i debatt, samråd eller diskussionsgrupper och liknande, genomförs svårligen via kommunerna. I detta avseende torde undersökningar på medborgarnivå vara den mest framkomliga vägen, där såväl frågor via ULF-undersökningarna hos SCB är att rekommendera som Riks-

¹² En sådan undersökning har genomförts inom ramen för Maria Jarls avhandlingsprojekt vid Statsvetenskapliga institutionen, Göteborg.

SOM och/eller Väst-SOM. I alla dessa finns relevanta bakgrundsindikatorer, så att senare analys av medborgarnas IT-användning kan göras för grupper som ungdomar, utrikes födda, sysselsättning. Däremot är det oklart huruvida uppgifter om språkkunskaper finns i dessa undersökningar och vilken kontinuitet de har över tid i dessa avseenden. Uppgifter om handikapp ingår ej som bakgrundsvariabel i dessa undersökningar.

③+④ indikatorer på nationell och EU-nivå angående påverkansmöjligheter för medborgare och medborgarsammanslutningar... och andel medborgare som använder dessa

Indikatorer kring hur medborgarna utövar politiskt inflytande på nationell och internationell nivå är dåligt utvecklat i forskningen. Utöver de representativa kanalerna på nationell nivå och EU-nivå, har medborgarna i allt större grad tillgång till inflytande via sina intresseorganisationer. Detta inflytande kan utövas direkt genom personlig kontakt med politiker och företrädare, eller indirekt, via intresseorganisationens företrädare (till exempel genom Svenskt Näringsliv, Svenska Åkeriförbundet eller World Wide Fund for Nature, WWF). Detta inflytande utövas numera främst i form av lobbning, på såväl nationella som internationella nivåer. Lobbningen verkar såväl gentemot beslutsfattare som gentemot den allmänna opinionen i samhället.

Demokratiutredningen diskuterade huruvida man skulle rekommendera ett sådant förfarande som i USA, att officiella lobbyister¹³ måste registrera sig, för att möjliggöra en någorlunda kontroll över vilka som har tillträde till politikerna (SOU 2000:1, s. 89-97). Även EU-kommissionen och Europaparlamentet har vidtagit åtgärder i denna riktning. Då Demokratiutredningen för svensk del inte var beredd att rekommendera registrering av lobbyare, så saknas i dagsläget en översikt av vilka slags intressen som blir företrädade på detta sätt.¹⁴ Då det därmed är svårt att skapa sig en översikt eller en kunskapsbas om dessa aktiviteter. För forskare såväl som för myndigheter eller allmänheten är det praktiskt taget omöjligt att i dagsläget säga något om hur många medborgare som representeras genom dessa intresseorganisationer. Dessutom är det heller inte alltid säkert att medborgarna själva är

¹³ Demokratiutredningen använde begreppen *lobbyare* och *lobbning*.

¹⁴ Demokratiutredningens argument var att sådan registrering skulle ytterligare konservera maktfördelningen och göra det svårare för resurssvaga grupper och nya sociala rörelser, som sällan har egna lobbyare.

medvetna om huruvida deras organisationer agerar på ett nationellt eller internationellt plan. För att komplettera forskningen på detta område behöver såväl faktisk påverkan som utövas kartläggas, som medborgarnas subjektiva uppfattning om hur de representeras i dessa sammanhang. På lång sikt torde en sådan kartläggningsmöjlighet vara av mycket högt intresse för både forskare, myndigheter och allmänheten. De förändringar som sker i dessa avseenden är av mycket hög relevans för både demokratins långsiktiga villkor och självförståelse.

Frågan om hur olika påverkansmöjligheter faktiskt används av dagens medborgare är relativt dåligt utforskad. Inte minst med tanke på den ökade globaliseringen, transnationella proteströrelser och de yngre generationernas ökade rörlighet, borde det tydligare följas upp i vilken grad som till exempel unga medborgare använder sig av dessa påverkanskanaler. Förslag på en sådan indikator skulle här kunna vara följande:

- ⇒ Har Du försökt att påverka globala förhållanden genom till exempel a) diskussionsgrupp på Internet, b) att skicka protestbrev till internationella ledare, c) skicka e-post till internationella ledare, eller d) delta i internationell demonstration?

Sådana eller liknande frågor skulle kunna ge värdefull kunskap om nya former av deltagande som kanske i högre grad än tidigare är internationell och global. Denna typ av analyser skulle kunna genomföras genom ULF-undersökningen och/eller Medborgarundersökningar av typen SOM eller ISSP. Utvecklingen på detta område förändras relativt snabbt och kartläggningar skulle behövas ungefär vart tredje år för att följa förändringarna på området.

⑤ **Indikatorer angående medborgarnas upplevda möjligheter att påverka**

Vad gäller medborgarnas *upplevda möjlighet att kunna påverka*, måste detta inkludera alla nivåer i samhället: kommunen, landstinget/regionen, den nationella nivån, EU och den internationella nivån. Upplevelse av att kunna påverka den lokala, regionala, nationella nivån, EU-nivån och den internationella nivån skulle till exempel kunna införas i någon medborgarundersökning av typen SOM eller ULF. En befintlig fråga av detta slag diskuterades under avsnitt 3.3:⑤, och det skulle

vara bra om denna frågeställning kunde förfinas eller förbättras. Ett försök till en sådan formulering är följande:

- ⇒ Om Du får välja mellan 0 och 10, där 0 står för minsta möjliga inflytande och 10 för högsta möjliga, hur stor möjlighet bedömer Du att Du har att kunna påverka politiska förhållanden på [kommunal nivå, landstings/regional nivå, nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå]

Detta är ett förslag på en formulering som skulle kunna spegla svarspersonernas *sammanvägda* möjlighet att påverka både på input- och outputsidan. Frågan skulle också kunna kombineras med frågor om *politisk handlingsförmåga* och *faktisk politisk aktivitet* för att kunna redovisa huruvida svarspersoner som potentiellt kan agera och de som faktiskt agerar skulle ha högre känsla att kunna påverka, i jämförelse med de som saknar politisk handlingskraft eller faktisk politisk aktivitet.

Frågan om medborgarnas upplevelse av att kunna påverka bör även ställas särskilt till de som är föreningsaktiva på olika nivåer i samhället. Föreningar har sitt fokus på varierande nivåer (lokalt-nationellt-internationellt) och har varierande verksamhets-innehåll (fritidsaktivitet-att utöva politiskt intresse-livsstil-solidaritet). Det skulle vara mycket intressant att få veta om till exempel föreningsaktiva medborgare upplever en ökad möjlighet att påverka på olika nivåer, i jämförelse med de som är mer passivt aktiva eller inte alls aktiva inom föreningslivet. Detta skulle till exempel kunna göras genom att ULF-undersökningen fördjupas vid något tillfälle.

- ⇒ Huruvida personer som är engagerade i lokala - nationella - internationella föreningar också upplever att de har större politiskt inflytande i allmänhet på dessa nivåer, i jämförelse med medborgare som saknar sådant engagemang.

© Indikatorer angående medborgarnas kännedom om olika kanaler för påverkan

I PSU-undersökningen skulle även frågor om *medborgarnas kännedom om olika påverkanskanaler* kunna ställas, enligt följande förslag:

- ⇒ Vid sidan av de allmänna valen, känner Du till något eller några andra sätt som Du har möjlighet att påverka de beslut som fattas i Din kommun? [a) kontakta politiker, b) kontakta tjänsteman, c) kontakta förening/intresseorganisation, d) skriva debatt/insändare, e) annat]

- ⇒ Känner Du till att det finns [brukarstyrelser och andra självstyrelseorgan, medborgarförslag] som fungerar som alternativa medborgarkanaler vid sidan av partierna och den representativa demokratin?

Den sistnämnda frågan är dock problematisk för PSU som behöver kartlägga kommunala omständigheter för att rätt frågor ska ställas i rätt kommun. Detta kräver att man vid undersökningens igångsättande har tillgång till information om vilka kommuner som har fattat beslut om medborgarförslag respektive brukarstyrelser och liknande. Sådan samordning torde dock kunna göras internt inom SCB med hjälp av den Kommun- och Landstingsenkät som genomförs.

I övrigt torde liknande kunskapsfrågor te sig lämpliga för undersökningar av typen *kommunala demokratibokslut* eller regionala undersökningar av typen Väst-SOM. Försök med *medborgarpaneler* har endast genomförts i ett fåtal kommuner, och det kan inte bedömas rimligt att frågor kring detta ska ställas annat än i de kommuner där man har erfarenhet av dessa metoder.

Frågor om medborgarnas kännedom om olika påverkansmöjligheter handlar samtidigt om medborgarnas demokratikunskaper. Det är mycket värdefullt att dessa kunskaper kartläggs, inte minst ur ett klassperspektiv. Forskning har visat att det främst är grupper från tjänstemannaklassen som har god kännedom om - och själva utövar - påverkan genom de alternativa kanalerna.¹⁵ För att nå ökad kunskap om hur dessa kunskaper fördelar sig över olika befolkningsgrupper, kan demokratins olika verktyg i högre grad göras till alla medborgares resurser. Det kan räcka att studera dessa frågor ungefär två gånger varje decennium, då förändringarna på detta område inte inträffar så hastigt.

¹⁵ Rapporten *Ung i demokratin - gymnasieelevers kunskaper och attityder i demokrati- och samhällsfrågor* (Skolverket 2003) visar att de elever som går på praktiska, yrkesinriktade program generellt har sämre demokratikunskaper än de som går teoretiska program. Den internationella IEA-studien ligger till en värdefull grund för dessa slutsatser.

Se vidare: www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/webext/trycksak/DDD/1180.pdf

4.4 Åtgärdsområde 1: Valdeltagande

Förbättrad valinformation

Flera insatser har redan gjorts vad gäller att förbättra valinformationen, bland annat följande:

- *Valmyndigheten* har ansvaret som central förvaltningsmyndighet för frågor om val och folkomröstningar från Riksskatteverket. En mer aktiv mobiliserande roll för denna myndighet har föreslagits i betänkandet SOU 2000:125, *Teknik och administration i valförfarandet*.
- Information kring valproceduren finns lättillgänglig på flera olika *webplatser*. Valmyndighetens hemsida erbjuder bland annat valinformation på 18 olika språk, var och hur man kan rösta (i vallokal, postkontor, i utlandet etc), och lättläst information. Information riktad till yngre skolelever och ungdomar finns på webbplatsen www.skola.regeringen.se. Demokratitorget är en webbplats som riktar sig mot allmänheten och där regeringens demokratiarbete tas upp, www.demokratitoret.gov.se. Det kan dock noteras att de politiska partierna lyser med sin frånvaro på dessa platser, medan det finns länkar till regeringen. Kommunala webplatser visar ofta länkar till de politiska partierna, och tillsammans är dessa olika webplatser relativt täckande. Relaterat till den tidigare diskussionen i denna rapport under avsnitten 4.3 och 5.3, är det dock relevant att efterfråga en tydligare utvärdering av vilka medborgargrupper som använder sig av dessa fora.
- Inom ramen för Storstadsatsningen¹⁶ har utsatta stadsdelar i Stockholm, Göteborg och Malmö särskilt satsat på bland annat *demokrati och delaktighet*. Ett av delmålen för dessa satsningar har varit att öka valdeltagandet i dessa områden. Kommande utvärderingar kommer att redovisa i vilken mån som dessa satsningar haft väntad effekt.¹⁷ Det är ett välkänt problem att svenska myndigheter har svårt att nå de invandrare som kanske varken behärskar svenska språket eller har grundläggande kännedom om demokratins förutsättningar. Två olika rapporter från Integrationsverket pekar på att det finns stora brister i svenska myndigheters informationsmaterial som riktar sig till nyanlända

¹⁶ Reg. prop. 1997/98:165. Se vidare www.storstad.gov.se.

¹⁷ Några delrapporter har redan utgivits, men dessa analyserar inte själva Storstadsatsningen utan tidigare genomförda studier eller sammanställer tidigare forskning, se Integrationsverkets rapportserie 2000:14 *Om invandrades politiska delaktighet* och 2000:15 *Varför röstar inte invandrarna?*

invandrare. Det är av central betydelse att nyanlända invandrare får en god kunskap om den svenska demokratin genom introduktionsprogram och sfi (=svenska för invandrare), vilket vi återkommer till längre fram i denna rapport.

Vad gäller medborgarnas information kan utredaren här inte se att det skulle vara särskilt befogat att kartlägga informationsaktiviteten eller informationsanvändningen med någon ytterligare indikator (än vad som tidigare diskuterats under IT-avsnittet). Däremot är kvalitativa studier av informationen av stort värde, till exempel med avseende på informationens relevans, trovärdighet, informationsvärde och möjligheten att tillgodogöra sig denna - givet olika sociala omständigheter. För att bättre kunna utforma valinformation som har den avsedda effekten är det av hög relevans att denna kan mottas av medborgarna på avsett sätt.

Förbättrad tillgänglighet till vallokaler

En aspekt som tas upp i demokratipropositionen är *tillgängligheten till demokratins institutioner*, vilket särskilt avser handikappades tillgänglighet till fullmäktigesalar och lokaler där nämnd- och styrelsesammanträden äger rum (prop. 2001/02:80, s. 69f). Enligt den nationella planen för handikappolitiken ska denna typ av lokaler handikappanpassas senast år 2010, och de kommuner och landsting som inte redan har upprättat ett handlingsprogram för att nå detta mål, bör enligt propositionen snarast göra detta. En fråga som skulle kunna tillföras Kommun- respektive Landstingsenkäten är följande:

- ⇒ Har kommunen/landstinget vidtagit åtgärder för handikappanpassning av kommunens fullmäktige-, nämnd- och styrelsesammanträdeslokaler i enlighet med den nationella handikapplanen? [Ja, helt; Ja, delvis; Nej]
- ⇒ Har kommunen/landstinget utarbetat en handlingsplan i enlighet med att uppnå målen för tillgänglighet av de demokratiska mötesrummen för handikappade till år 2010? [Ja, år.....; Nej, inte ännu]

Kompletterande information i ovanstående avseende har inhämtats av Handikappombudsmannen (HO) med avseende på år 2000, men ytterligare uppföljningar är önskvärda på området. Till exempel skulle en allmän utlysning av denna uppföljning vara möjlig, riktad till berörda myndigheter eller forskare. Relevansen är att anse som hög, då tillgång till allmänna lokaler är ett fundamentalt demokrativärde för alla medborgare i vårt samhälle.

Ökad möjlighet till personval

Efter utvärderingen av 1998 års personval genomfördes en rad specialstudier, bland annat av riksdags- och kommunkandidater. Genom dessa studier framkom hur invandrare som grupp hade använt sig av personvalsinstitutet. Det vore mycket värdefullt om dessa studier följdes upp även framöver efter varje val. Tänkbara indikatorer som skulle kunna redovisas (utifrån de studier som genomfördes efter 1998 års val) är följande:

- ☞ Andel av kandidaterna till riksdagsvalet som använde sig av personvalsinstitutet (redovisat på infödda svenskar och utlandsfödda svenskar)
- ☞ Andel av kandidaterna till landstingsvalet som använde sig av personvalsinstitutet (redovisat på infödda svenskar och utlandsfödda svenskar)
- ☞ Andel av kandidaterna till kommunvalet som använde sig av personvalsinstitutet (redovisat på infödda svenskar och utlandsfödda svenskar)

"Att använda sig av personvalsinstitutet" avser här en redovisning över andel av valda kandidater (till respektive nivå) som aktivt bedrev en personvalskampanj. Här avses alltså inte huruvida kandidaterna har fått personvalskryss eller ej, utan huruvida de aktivt bedrev en kampanj.

I utvärderingen av 1998 års val genomförde forskarna Henry Bäck och Maritta Soininen en intervjuundersökning bland invandrare som kandiderade i personvalet, vilken gav flera värdefulla resultat kring till exempel finansiering och hur man uppfattade att nya väljargrupper kunde mobiliseras (SOU 1999:92). Det vore värdefullt om denna studie följs upp i efterföljande personval, för att nå ökad förståelse för personvalets betydelse för bland annat invandrade politiska kandidater och invandrade väljargrupper. Sådan uppföljning kan vara relevant efter varje val, åtminstone tills personvalsinstitutet har etablerats. Längre fram kan undersökningsintervallerna tänkas bli glesare. Utlysning av forskningsuppdrag till universiteten bedöms här vara lämpligt.

Poströstning

I de två senaste valen har andelen poströstare varit ungefär 30 procent, och sedan 1970 har andelen som poströstat ökat från 14 procent. Antalet poströstningsmottagningsställen har minskat med 700 sedan 1985 och antalet möjliga poströstningsdagar har minskat från 24 till 18 (Brothén m fl 2003, Oscarsson 2003).

Detta redovisas i en nyutkommen bok som bygger på de valundersökningar som SCB genomför tillsammans med Göteborgs universitet. En särskild översyn av hur poströstningens villkor har förändrats kan här anses vara befogad, särskilt som regeringen har som målsättning att bibehålla och även öka valdeltagandet. I detta avseende bör kvalitativa studier initieras, med syfte att föreslå förbättringar för poströstandets villkor. Om regeringen menar allvar med sin ambition att höja valdeltagandet, bör dessa studier och föreslagna förändringar tilldelas mycket hög prioritet.

4.5 Åtgärdsområde 2: Medborgare och medborgarsammanslutningar

Självförvaltningsorgan: Se diskussion i avsnitt 4.3:①.

4.6 Åtgärdsområde 3: Den kommunala demokratins funktionssätt

<i>Den kommunala demokratins funktionssätt</i>	
Återremiss	

En ny regel i kommunallagen är att ett ärende i fullmäktige ska återremitteras om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. Enkel majoritet krävs dock om ärendet tidigare har bordlagts eller återremitterats (nytt förslag i KL 5 kap. 36§). Återremiss innebär att beslutet kan beredas ytterligare en tid, medan bordläggning endast innebär att ett ärende tas upp vid senare tillfälle i oförändrat skick.

För att inhämta information om hur ofta återremisser genomförs är det också relevant att veta hur ofta ärenden bordläggs. Statistik över dessa förhållanden saknas i dagsläget, men skulle kunna inhämtas via enkät till kommunernas diariere eller kommunsekreterare. Det vore troligen olämpligt att införa även denna fråga i Kommun/Landstingsenkäten, då denna fråga för många kommuner är relativt tidsödande att besvara. Om en fråga i en enkät tar alltför lång tid att besvara, kan det

äventyra enkäten i sin helhet. Därför rekommenderas en separat årlig enkät eller telefonundersökning i detta avseende, för att inhämta följande indikatorer:

- ☞ Hur många ärenden har behandlats totalt i kommunens/landstingets fullmäktige under [föregående år]?
- ☞ Hur många ärenden var föremål för bordläggning under [föregående år]?
- ☞ Hur många ärenden var föremål för återremiss under [föregående år]?

Om regeringen är intresserad av att kartlägga genomslagskraften hos den nyligen genomförda lagändringen, kan denna uppföljning sägas ha hög relevans.

4.7 Åtgärdsområde 4: Förtroendevalda

Förtroendevalda	
Att medvetenheten och beredskapen på kommunal och landstingskommunal nivå förbättras när det gäller hot och våld mot förtroendevalda.	

Våld och hot om våld gentemot politiker har ökat på senare år, bland annat som ett uttryck för rasistiska organisationers aktivitet. Svenska Kommunförbundet genomförde vintern 2000/01 en undersökning till landets samtliga nämndordföranden för att kartlägga problemens omfattning. 1687 enkäter skickades ut till landets alla nämndordföranden, och 86,3 procent svarade. Det visade sig att 17 procent av de svarande själva, eller någon till dem närstående, hade utsatts för våld eller hot om våld på grund av det politiska uppdraget. Undersökningen genomfördes ungefär två år in på mandatperioden som påbörjades i januari 1999 (Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2002). Resultaten ansågs så pass alarmerande att Regeringskansliet inbjöd till diskussion kring problemet, vilket resulterade i att en arbetsgrupp mot våld och hot mot politiker bildades. I denna grupp finns Justitiedepartementet, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Riksåklagaren, Säkerhetspolisen, Brottsförebyggande Rådet och flera kommuner representerade.

Den kartläggning som Svenska Kommunförbundet genomförde 2000/01 skulle kunna följas upp genom följande demokratiindikator:

- ⇒ Andel förtroendevalda nämndordföranden i kommuner och landsting (inklusive fullmäktigeordföranden) som under mandatperioden utsatts för våld eller hot om våld, eller nära anhörig som utsatts för detta, på grund av det politiska uppdraget.

Denna mätning bör göras en god bit in i mandatperioden, minst två år eller mer. För kontinuitetens skull, är det bra om mättillfällena blir motsvarar varandra i flera på varandra följande undersökningar. Det är också viktigt att mätningarna genomförs för kommuner såväl som för landsting/regioner. Ytterligare en fråga som skulle kunna vara relevant att ställa är följande:

- ⇒ Har kommunen/landstinget särskilda rutiner vad gäller hot mot förtroendevalda som till exempel innefattar en person med särskilt säkerhetsansvar i dessa avseenden?

Man skulle här också kunna tänka sig att systematiskt redovisa antal polis-anmälningar som är relaterade till hot mot kommunala/landstingskommunala politiker, men detta kan också medföra vissa problem. Dels är det inte säkert att polisens rapporteringssystem så pass specifikt möjliggör denna typ av statistikuttag, dels kan rasistiska och nynazistiska grupperingar uppfatta sådan statistik som en offentlig bekräftelse på deras verksamhet.

Det är heller inte ovanligt att *anställda* i olika delar av offentlig sektor utsätts för personliga hot, inte minst inom socialtjänsten eller skolan. En mer systematisk rapportering kring dessa hot kan vara administrativt betungande och svårtolkad, men inom till exempel SCBs Arbetskraftsundersökning (AKU)¹⁸ skulle man åtminstone en eller två gånger om året kunna undersöka huruvida personer inom olika yrkesområden och näringsgrenar upplever sig utsatta för hot inom ramen för sin tjänsteutövning. En tänkbar frågeställning här skulle kunna vara följande:

¹⁸ Undersökningen genomförs varje månad med ca 22.000 personer.

- ⇒ Har Du under de senaste 12 månaderna, inom ramen för din tjänsteutövning, upplevt ett hot riktat mot Dig som person? [redovisning per yrkesgrupp, anställningssektor, kön, ålder och kommun]. Gärna en konkretisering vad hotet/hoten bestod i, för en analytisk kategorisering av olika hottyper.

Inte minst med tanke på det tragiska mord som begicks på landets utrikesminister i September 2003, men också med tanke på den allmänna våldsutvecklingen i samhället, är det att anse vara av mycket hög prioritet att kartlägga i vilken omfattning som både politiker och andra yrkesgrupper erfar hot av olika slag. Trygghet och säkerhet för politiker såväl som för olika andra yrkesgrupper är en fundamental kärnuppgift för en fungerande och trovärdig demokrati, och det är därför av mycket stor vikt att utvecklingen på detta område successivt följs upp.

4.8 Åtgärdsområde 5: Förvaltningen

Allmänhetens insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad¹⁹

Frågan om allmänhetens insyn i verksamheter som bedrivs på entreprenad och som därmed finansieras med offentliga medel är på ett sätt självklar, på ett annat sätt komplicerad. På ett plan är det en central demokratifråga att dessa verksamheter granskas och är tillgängliga på motsvarande sätt som offentligt bedrivna verksamheter (förutom när de skyddas av sekretesslagstiftning). På ett annat plan är det svårt att avgöra vad som ska menas med att "möjliggöra allmänhetens insyn". Särskilt svårt är det om man vill konstruera en allmänt kvantifierbar variabel kring dessa verksamheter som ofta är mycket olika till sina karaktärer och där omständigheterna varierar från kommun till kommun. Med *allmänhetens insyn* skulle man kunna mena att det räcker om kommunens politiker har information från verksamheten, eller närvarorätt vid entreprenadens styrelsemöten.²⁰

¹⁹ I SCBs enkäter till kommuner och landsting 2003 ställs fråga 18 respektive 19: *Har fullmäktige antagit bestämmelser om insyn i kommunala företag enligt KL 3kap. 18§?* Denna fråga är lik frågan om insyn i kommunala entreprenader, men utredaren tolkar den här som avgränsad för kommunalt ägda verksamheter.

²⁰ Ett mer vidgat synsätt skulle kunna innebära att anställda i dessa verksamheter även omfattades av meddelarfriheten, se debatt i Göteborgs-Posten 031016.

Det kanske enklaste sättet, är att vidareutveckla Kommun-/och Landstingsenkäten där man ställer frågan om hur insyn i kommunala bolag säkras. En sådan fråga skulle kunna vara:

- ⇒ Hur får fullmäktige/landstingsfullmäktige insyn i kommunala entreprenader enligt KL 3 kap. 19a§?²¹

Det är dock centralt att statsmakten inte enbart nöjer sig med denna kvantifierade uppgift, utan att även kvalitativa studier på ett eller annat sätt initieras för att till exempel jämföra mellan kommuner hur ovanstående paragraf efterlevs. Denna typ av utvärderingar skulle sannolikt kunna utgöra ett viktigt stöd till verksamhetsansvariga och beställare med avseende på variationen i hur kravet på insyn tillgodoses, men också peka på problem med att uppfylla detta.²² Enlämplig aktör som genomför en sådan granskning skulle kunna vara Statskontoret. Relevansen av dessa undersökningar och data får anses hög, eftersom dessa förändringar många gånger är genomförda utan att konsekvensbedömningar fullständigt har utretts. Detta kan anses befogat att göra framdeles, för att få en klarare uppfattning om denna verksamhetsformers förändrade konsekvenser för insynsmöjligheterna och demokratin.

²¹ Den nya paragrafens formulering är följande: "Innan en kommun eller ett landsting lämnar över vården av en kommunal angelägenhet till någon annan än som avses i 17 och 18 §§ skall fullmäktige se till att kommunen respektive landstinget tillförsäkras en möjlighet att kontrollera och följa upp verksamheten."

²² Insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad kan inte ha samma omfattning som insyn i den verksamhet som en kommun eller ett landsting bedriver i egen regi. Ett tidigare förslag på detta område ledde inte till lagstiftning eftersom regeringen befarade att ett sådant krav skulle minska intresset hos sådana företag att träffa entreprenadavtal om kommunal verksamhet (SOU 1993:90). Jfr prop. 2001/02:80, s. 104.

Skolverket genomför redan en del av den allmänna insynen då det gäller friskoleverksamheten. Genom ändring i skollagen, har ansvaret förtydligats då det gäller friskolornas uppgiftslämnning till myndigheterna (Skollagen 15 kap. 11 §).

4.9 Åtgärdsområde 6: Demokratiskt beslutsfattande i en ny tid

<i>Demokratiskt beslutsfattande i en ny tid</i>	
Att öka kunskapen och medvetenheten om de nya formerna av beslutsfattande som växer fram i och med det allt mer komplexa flernivåstyret.	

Antal ansvariga nivåer i politiken har dramatiskt förändrats under 1990-talet i Sverige. I Göteborg gick väljarna 1988 till val till två nivåer, kommunalt och nationellt.²³ Tio år senare hade nivåerna mångfaldigats, Göteborgaren gick även till val till EU-nivån och regionfullmäktige, och samtidigt hade flera indirekta valförsamlingar inrättats, stadsdelsnämnderna och GR-regionen. På tio år hade antalet nivåer i beslutssystemet ökat från två till sex (Nilsson 2002). Denna bild är inte unik för Göteborgarna utan karaktäriserar de demokratiska villkoren i stort i Sverige, vilket också konstateras i Demokratiutredningens slutbetänkande (SOU 2000:1). Kommunövergripande samarbeten har inrättats, många verksamheter har dessutom bolagiserats och hela riket har blivit medlem i EU. För att medborgarna ska ha möjlighet att på ett rättvist sätt kunna ifrågasätta den förda politiken, eller för att över huvud taget ta reda på vem som ytterst är ansvarig i en viss fråga, förutsätter detta att medborgarna har grundläggande kunskaper kring dessa förhållanden.

Det finns ytterst lite material att tillgå då det gäller statistiska indikatorer på medborgarnas kompetens rörande flernivåsystemet. I SOM-undersökningen år 2000 ställdes en fråga om var olika verksamhetsområden hörde hemma med avseende på dels den kommunala nivån och dels den nationella (fråga 66). Denna fråga har dock endast ställts en gång, och kunskapsfrågor i enkäter är svårtolkade, eftersom en del svarspersoner använder uppslagsverk osv för att besvara frågorna. En tänkbar möjlighet skulle dock kunna vara att genom till exempel PSU-undersökningen, som genomförs per telefon, återkommande kunna ställa frågor till medborgarna i dessa avseenden. När undersökningen genomförs per telefon minimeras risken att svarspersonen frågar någon annan om hjälp eller använder uppslagsverk. På längre

²³ Landstingsuppgifterna låg vid den tiden på kommunen.

sikt är det dock utbildningsväsendet som har den kraftfullaste möjligheten att förmedla och mäta dessa kunskaper.

- ⇒ Befolkningens allmänkunskaper då det gäller vilken nivå som har ansvar för några olika samhällsfunktioner (till exempel grundskola, polis, försvaret, vatten och avlopp, sjukvårdsoperationer samt AMS).²⁴

Inom PSU-undersökningen skulle denna fråga kunna undersökas årligen eller vart annat år bland den vuxna befolkningen. Dess relevans kan anses vara på en medelnivå, om skolsystemet på sikt har ansvar för att förmedla kunskaper om det komplexa flernivåsystemet. Det kan dock sägas finnas ett allmänt intresse av att befolkningen i sin helhet når ökade kunskaper i detta avseende.

4.10 Åtgärdsområde 7: Demokratisk medvetenhet

Demokratisk medvetenhet	
Eleverna ges goda kunskaper om samtliga samhällsnivåer.	
Att skolelever ges återkommande möjligheter att träffa och diskutera med företrädare för politiska partier och deras ungdomsförbund.	
Att personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige ges goda kunskaper om och förståelse för den svenska demokratin.	

Goda kunskaper om samtliga samhällsnivåer: Demokratipropositionen följer Kommundemokratikommitténs linje, som framhåller att alltför stor vikt läggs vid den nationella och internationella nivån idag i skolans samhällskunskapsundervisning, medan den kommunala/lokala nivån ges ett litet utrymme. Kommundemokrati-

²⁴ Ett problem med denna typ av kunskapsfråga kan vara att benägenheten att ingå i studien minskar, särskilt när det gäller tre upprepade studier som i PSUs panelundersökning. Kunskapsfrågan torde dock inte vara så intressant ur panelperspektiv, utan mer intressant över tid hos ett tvärsnitt av befolkningen. Det kan därför räcka att en sådan fråga ställs en gång per hel panelundersökning.

kommittén menar att detta delvis beror på att kravet på kunskap om den lokala nivån i princip har utmönstrats ur kursplanen som började gälla år 2000 för grundskolan. Regeringen avser i och med prop. 2001/02:80 att betydelsen av kunskap om de olika nivåerna måste tydliggöras vid kommande revideringar av grundskolans kursplaner (s. 118).

Att föreslå lämpliga demokratiindikatorer i detta avseende låter sig inte göras så lätt, men propositionen anger till exempel att Skolverket har inlett ett samarbete med Växjö universitet för att utveckla ett diagnostiskt material som syftar till att mäta elevers demokratiska kompetens (s. 118). Det är möjligt att kunskaperna om flernivå-demokratins låter sig mätas genom detta test eller motsvarande.

Allmänhetens uppfattningar och kunskaper speglar i relativt hög grad den struktur som förmedlas via massmedierna. Kommunalpolitiska frågor har till exempel fått ett allt större utrymme i våra medier och det är därför centralt att bilden av flernivå-demokratins i media utreds närmare (jfr Asp, Johansson och Larsson 1997). På senare år har landstingspolitiken uppmärksamats allt mer, medan verksamheter i partnerskapsform och kommunöverskridande samverkan troligen får ett mer begränsat utrymme i medierna. Dessa frågor skulle vara intressanta för ett större forskningsprojekt med mediaforskare, och lämpar sig bäst för en allmän utlysning.

- ⇒ Mediernas bevakning av demokratins funktionssätt, kvantitativ redovisning på kommunnivå, landsting/region, nationell och internationell nivå.
- ⇒ Mediernas kvalitativa bevakning av nya verksamhetsformer, till exempel medborgarförslag, kommunöverskridande samverkan och partnerskap.

Angelägenhetsgraden kan sägas vara av medelprioritet i relation till de av regeringen uppsatta demokratimålen.

Att ungdomar återkommande får möta och diskutera med företrädare för politiska ungdomsförbund: Uppmärksamhet har riktats mot problemet för politiska partier att närvara i landets skolor och sprida information. Både Kommundemokratikommittén och den ungdomspolitiska propositionen (prop. 1998/99:115) konstaterade att de politiska partierna och ungdomsförbunden sällan inkluderas i skolans omvärldskontakter. Partier inbjuds veckan före ett verkligt val, så att ett skolval kan genomföras, men i övrigt har det rått en uppfattning om att skolans värld ska hållas

"värderingsfri", och därmed har politiska partier ibland saknat tillträde till skolan samtidigt som andra ideella organisationer har fått sprida sin information där.

Regeringen ser det som angeläget att skolelever ges återkommande möjligheter att träffa och diskutera med företrädare för politiska partier och deras ungdomsförbund. En utredning har genomförts av Skolverket under 2002/03, och den behandlar skolans kontakter med politiska organisationer.²⁵ Rapporten visar på att det finns en bred uppslutning bakom regeringens intention och på sikt kommer även Skolutvecklingsmyndigheten tillsammans med Ungdomsstyrelsen och Svenska Kommunförbundet att samverka för att ta fram ett stöd- och referensmaterial till skolorna med avseende på politiska partiers medverkan i skolan. Detta skulle kunna följas upp efter någon tid, under till exempel 2005-06, genom att genomföra telefonintervjuer med företrädare för politiska ungdomsförbund i ett antal kommuner och telefonintervjuer med ansvariga för samhällskunskapsundervisningen i samma kommuner. En sådan undersökning är av mer kvalitativ karaktär och kan svårigen användas som demokratiindikator, men skulle ändå innebära en viktig återkoppling till det framtagna referensmaterialet – fick detta material avsedd spridning, vilken är skolornas förhållningssätt till politiska partier och ungdomsförbund inom ramen för skolans omvärldskontakter, och har de lokala ungdomsförbunden upplevt någon attitydförändring från skolornas sida? Dessa frågor torde vara mycket värdefulla att få svar på.

Att personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige ges goda kunskaper om den svenska demokratin: Enligt en undersökning som Kommundemokratikommittén genomfört är undervisningen i samhällskunskap under introduktionsprogrammet oftast inte specifikt inriktad på demokratifrågor (prop. 2001/02:80, s. 124). Integrationsverket har i två rapporter inventerat dels den samhällsinformation som ges till nyanlända, dels intervjuat sfi-elever om deras informationsanvändning och informationsbehov. Ett resultat var att de lokala medborgarkontoren skulle kunna ha en mer aktiv roll i sfi-miljön. Många elever, och även lärare, kände inte till dessa. Ett annat resultat var att sfi-eleverna behöver undervisning om svensk demokrati i

²⁵ Rapporten heter *Politik i skolan - Regeringsuppdrag angående skolans kontakter med politiska organisationer m m*. Den kan även hämtas på:
www.skolverket.se/pdf/regeringsuppdrag/politikiskolan.pdf

flera steg på lätt svenska. Det är även bra om sådan information fanns tillgänglig i broschyrer på både svenska och något annat språk (Integrationsverket 2000).

För att uppmärksamma kommunerna på betydelsen av att sfi-undervisningen tar informationsbehovet om den svenska demokratin på allvar, kan det vara en poäng att i Kommun- och Landstingsenkäten även inkludera en fråga av följande art:

- ⇒ Har kommunen uppmärksammat behovet av att undervisning om svensk demokrati inkluderas i sfi-undervisningen? [Ja, det har uppmärksammats och tillämpas i det löpande arbetet /Ja, det har uppmärksammats men har inte tillämpats ännu/ Nej]

(Detta givet att denna undersökning kommer att upprepas framöver). Ett problem med denna typ av fråga är dock att det kan vara lätt att kryssa i det mest fördelaktiga alternativet utan att den som besvarar enkäten är närmare insatt i saken – den som besvarar kommunenkäten har sannolikt ont om tid och vill framställa kommunen i så god dager som möjligt. Därför är den viktigaste källan till att nå kunskap om dessa förhållanden sannolikt att uppföljningsstudier görs av de två som gjordes av Integrationsverket 1999 och 2000. Sådana studier skulle kunna kombinera både kvantitativa metoder och kvalitativa, där ett urval av kommuner görs och sfi-elever och sfi-lärare intervjuas och/eller får besvara enkäter kring dessa frågor.²⁶ Relevansen för dessa undersökningar får anses mycket hög, eftersom ett grundläggande kriterium för att kunna fungera som en demokratisk medborgare - trots att man relativt nyligen har beviljats svenskt medborgarskap - är att man har grundläggande kännedom och kunskap om det svenska demokratiska systemet, i såväl teori som praktik. Medborgarkontor och motsvarande kan här vara ett viktigt första steg i denna kunskapsbas.

²⁶ En utredning finns tillsatt för att särskilt göra en översyn av mottagande och introduktion av flyktingar (dir. 2001:87). Detta direktiv är mycket omfattande och är koncentrerat till försörjningsfrågor, bostättningsfrågor, finansieringsfrågor och författnings- och regelfrågor. Dessutom tillsattes sfi-utredningen (dir. 2002:105) för att närmare pröva hur sfi-undervisningen kan förnyas och organiseras. Utredaren skall bland annat "särskilt överväga hur alla nyanlända invandrare skall kunna få ökad kunskap om och förståelse för grundläggande normer i det svenska samhället och det svenska demokratiska systemet."

4.11 Åtgärdsområde 8: Följa visst utvecklingsarbete i kommuner, landsting och politiska partier

Fler förtroendevalda: Antalet förtroendevalda i kommuner och landsting är inte enbart de som sitter i kommunfullmäktige på ordinarie platser, utan även ordinarie och ersättare i nämnder samt förtroendevalda till olika beredningar, nämndemän, revisorer och överförmyndare m fl.²⁷ Hur många dessa poster är i varje kommun förs inte i något centralt register, men genom de undersökningar av kommunalt förtroendevalda som tidigare gjordes av Svenska Kommunförbundet varje mandatperiod, nåddes en god sammanställning av det totala antalet politiska uppdrag per kommun.

Incitament för att skapa *fler* förtroendeposter i kommunerna kan inte anses ligga inom ramen för vad demokratiindikatorer kan åstadkomma – dessa kan endast återge antalet förtroendeuppdrag och dess sociala sammansättning (givet att kommunerna rapporterar personuppgifter för samtliga som innehar ett sådant uppdrag). Då det ligger inom ramen för det kommunala självstyret att lokalt avgöra hur många politiska uppdrag den enskilda kommunen ska ha, är det en svår uppgift för statsmakten att försöka reglera detta, särskilt i tider då många kommuner dras med ansträngda ekonomier. Om statsmakten vill åstadkomma resultat i detta avseende, bör en dialog kring dessa frågor inledas med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Relevansen för detta område, i relation till demokratiindikatorer, får anses som låg, eftersom möjligheten till någon slags uppföljning eller kontroll vad gäller antalet förtroendeuppdrag kan anses obefintlig så länge relevanta incitament eller åtgärder saknas. Däremot är det möjligt – som diskuterades i avsnitt 4.2 – att kommunvis beräkna och redovisa andelen förtroendeuppdrag i respektive kommunbefolkning.

Den sociala representativiteten i partierna: Se avsnitt 3.7

Minska tidsåtgången för förtroendeuppdrag: Se avsnitt 3.7

²⁷ Däremot ingår inte representanter i bolagsstyrelser i kommunägda företag.

4.12 Sammanfattning: prioritering av föreslagna indikatorer

De *nya* indikatorer som har föreslagits i detta avsnitt listas i Bilaga 4, där även föreslagen statistikproducent har angetts. När utredaren har ansett att kvalitativa utredningar eller studier är att föredra, har även detta angivits. Nedan följer en kortare sammanställning över de föreslagna indikatorernas prioritetsordning. Motiveringar till denna prioritetsordning diskuteras i anslutning till respektive textavsnitt i föreliggande avsnitt. Självklart är denna prioritering i hög grad beroende av vilken eller vilka demokratimodeller som förespråkas, och därför kan den föreslagna prioriteringen också ifrågasättas på dessa grunder. Den som prioriterar andra värden och demokratimodeller skulle delvis göra andra prioriteringar. I det avslutande avsnitt 5 förtydligas diskussionen ytterligare kring vilka värden som här har tillskrivits högre prioritet.

Indikatorer med Mycket hög prioritet

4.1	⇒=Uppgiven orsak till att inte rösta ⇒=Uppgiven orsak till att rösta blankt
4.2	⇒=Andel förtroendevalda som omväljs från föregående val till därpå följande val ⇒=Andel förtroendevalda som lämnar fullmäktigeuppdrag i kommun/ landsting under mandatperioden ⇒=Andel av alla förtroendevalda i kommun/landsting som lämnar sitt uppdrag under mandatperioden
4.3: ③+④	(⇒=Registrering av lobbyister förekommer inte i Sverige, därför svårt att avgöra hur olika intressen blir representerade på detta sätt.) ⇒=Har Du försökt att påverka globala förhållanden genom t ex, att delta i diskussionsgrupp på Internet, att skicka protestbrev, att skicka e-post till internationella ledare, att delta i internationell demonstration.
4.3:⑤	⇒=upplevd möjlighet att påverka politiska förhållanden på [kommunnivå, landstings/regionnivå, nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå]?
4.4	⇒=Har kommunen/landstinget vidtagit åtgärder för handikappanpassning av kommunens fullmäktige-, nämnd- och styrelsesammanträdeslokaler i enlighet med den nationella handikapplanen? ⇒=Har kommunen/landstinget utarbetat en handlingsplan i enlighet med att uppnå målen för tillgänglighet av de demokratiska mötesrummen för handikappade till år 2010?
4.4	Hur kan villkoren för poströstning förbättras? Vilka brister finns i dagens system?
4.7	⇒=Andel förtroendevalda nämndordföranden i kommuner och landsting (inklusive fullmäktigeordföranden) som under mandatperioden utsatts för våld eller hot om våld, eller nära anhörig som utsatts för detta, på grund av det politiska uppdraget. ⇒=Har kommunen/landstinget särskilda rutiner vad gäller hot mot förtroendevalda som till exempel innefattar en person med särskilt säkerhetsansvar i dessa avseenden? ⇒=Har Du under de senaste 12 månaderna, inom ramen för din tjänsteutövning, upplevt ett hot riktat mot Dig som person?
4.10	⇒=Har kommunen uppmärksammat behovet av att undervisning om svensk demokrati inkluderas i sfi-undervisningen?

Indikatorer med Hög prioritet

4.2	<p>⇒=Antal förtroendeuppdrag per kommun/landsting (ordinarie, ersättare)</p> <p>⇒=Antal och andel politiska uppdrag per 10.000 invånare per kommun</p>
4.3:①	<p>⇒=Fortsatt uppföljning av brukarstyrelser (Skolverket eller Skolutvecklingsmyndigheten)</p> <p>⇒=Antalet brukarorgan per kommun inom vård, omsorg, individ- & familj samt kultur- & fritidssektorerna</p>
4.3:①	Uppföljning av de studier som har gjorts om användning av samråd och debatt via internet
4.3:①	<p>⇒= Antal kooperativa verksamheter per kommun</p> <p>⇒= Andel av dessa som har kommunen som samverkanspartner</p> <p>⇒= Antal kooperativa verksamheter som ingår i kommunalt kundvals system (vouchermodell)</p> <p>⇒= Antal kundvallsningar i kommunen som <i>inte</i> är brukarkooperativ</p>
4.3:⑥	<p>⇒=Vid sidan av de allmänna valen, känner Du till något eller några andra sätt som Du har möjlighet att påverka de beslut som fattas i Din kommun?</p> <p>⇒=Känner Du till att det finns följande kanaler som fungerar som alternativa medborgarkanaler...</p> <p>...brukarstyrelser och andra</p> <p>...självstyrelseorgan</p> <p>...medborgarförslag</p> <p>⇒=Huruvida personer som är engagerade i lokala - nationella - internationella föreningar också upplever att de har större politiskt inflytande i allmänhet på dessa nivåer, i jämförelse med medborgare som saknar sådant engagemang.</p>
4.4	Kvalitativa studier för att utreda valinformationens relevans, trovärdighet, informationsvärde och möjlighet för mottagarna att tillgodogöra sig denna.
4.4	⇒=Andel av kandidaterna till [riksdagvalet/ landstingsvalet/ kommunvalet] som använde sig av möjlighet att bedriva personvalskampanj (inrikes respektive utrikes födda svenskar)
4.6	<p>⇒=Hur många ärenden har behandlats totalt i kommunens/landstingets fullmäktige under [föregående år]?</p> <p>⇒=Hur många ärenden var föremål för bordläggning under [föregående år]?</p> <p>⇒=Hur många ärenden var föremål för återremiss under [föregående år]?</p>
4.8	⇒=Har fullmäktige/ landstingsfullmäktige antagit bestämmelser om insyn i kommunala entreprenader enligt KL 3 kap. 19a§?
4.10	Uppföljning av Skolverkets undersökning <i>Politik i skolan -regeringsuppdrag angående skolans kontakter med politiska organisationer</i>

Indikatorer med Medel prioritet

4.3:①	⇒=Andel av medborgarna i kommunen/landstinget som har ett uppdrag (per 1000 inv, ordinarie, ersättare)
4.3:①	⇒=Hur många medborgarförslag har inkommit per kommun per år? ⇒=Har det förekommit överklaganden i samband med något eller några medborgarförslag? ⇒=Har kommunen för sin arbetsordning för fullmäktige inskrivit hur medborgarförslag ska handläggas? ⇒=Har Du någon gång utnyttjat möjligheten att inkomma med ett medborgarförslag till Din kommun? ⇒=Har Du lämnat synpunkter i någon kommunal fråga genom deltagande via hemsida, debatt, samråd eller liknande?
4.3:②	⇒=Andel av befolkningen som... ...deltar i brukarstyrelser ...samråd och debatt via hemsidor ...brukarkooperativ/kundvals-system
4.9	⇒=Befolkningens allmänkunskaper då det gäller vilken nivå som har ansvar för några olika samhällsfunktioner (till exempel grundskola, polis, försvaret, vatten och avlopp, operationer samt AMS).
4.10	⇒=Mediernas bevakning av demokratins funktionssätt, kvantitativ redovisning på kommunnivå, landsting/region, nationell och internationell nivå. ⇒=Mediernas kvalitativa bevakning av nya verksamhetsformer, till exempel medborgarförslag, kommunöverskridande samverkan och partnerskap.

Indikatorer med Låg prioritet

4.11	Indikatorer för uppföljning av fler förtroendevalda, åtminstone så länge som konkreta incitament eller åtgärder saknas.
------	---



5. Avslutande diskussion

Regeringens demokratisyn och dess blinda fläckar

Som vi kunde konstatera i avsnitt ett, är den *representativa demokratin* fortsatt huvudtemat i regeringens demokratisyn, kompletterat med ökade möjligheter för ett aktivt deltagande i olika former. Detta följer logiskt av den utveckling/förändring av den offentliga demokratisynen som har kunnat noteras sedan 1960-talet och framåt (jfr Jacobsson 1999). De indikatorer som diskuterades i avsnitt tre sammanfattar i hög grad med det *befintliga* statistikläget vad gäller olika insamlade indikatorer, men med också de indikatorer som regeringen efterfrågar. Sammanställningen över de *befintliga* indikatorerna visar sammantaget att det finns en mycket värdefull kunskapsbas att ösa ur då det gäller de dataserier som har byggts upp över tid.¹

Det är av största betydelse att dessa tidsserier även fortsättningsvis fortsätter att insamlas och datalagras på ett sådant sätt att allmän tillgänglighet säkras. Inte minst är det viktigt att betona att demokratin inte uteslutande kan utvärderas av dess egna myndigheter. En fortsatt fri demokratiforskning säkrar också att centrala demokrati-frågor blir belysta på ett värdefullt sätt, till exempel då det gäller partiväsandets funktionssätt eller mediernas relation till demokratin. Dessa forskningsområden är ytterst viktiga att de belyses, vilket inte låter sig inte göras av myndigheterna själva.

Det är också värdefullt att forskningssfären och myndighetssfären på olika sätt kan fortsätta att utveckla en samverkan och dialog kring demokratins långsiktiga utveckling. Det långsiktiga samarbete som sedan en längre tid har etablerats mellan Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg och SCB då det gäller Valundersökningarna är ett exempel på hur sådan samverkan kan fungera, utan att respektive verksamhetsområde kringskärs eller begränsas. Istället kan mycket värdefulla synergieffekter uppstå av den typen av samarbeten.

¹ Dessa dataserier är i demokratisammanhang särskilt a) Allmänna valstatistiken (SCB), b) ULF (SCB), c) Valundersökningarna (GU), d) SOM-undersökningarna (GU) e) Riksdagsundersökningarna (GU), f) Kommunmedborgarundersökningarna (GU), g) Kommunpolitikerundersökningarna (GU), h) Kommunförbundets tidigare kommunundersökningar (SK/SCB), och i) Medborgarundersökningarna (UU). WVS och ISSP-studierna är också mycket värdefulla (Uppsala respektive Umeå universitet), framförallt i ett internationellt jämförande perspektiv.

Luckor i regeringens demokratisyn

I hög grad återspeglar de *föreslagna* indikatorerna regeringens demokratisyn, men i vissa avseenden sträcker de sig ännu längre. I avsnitt ett diskuterades att frågan om *åsiktsöverensstämmelse* mellan väljare och valda inte längre verkar vara en prioriterad fråga utifrån *Demokratipropositionen*, men då forskning alltför bedrivs inom detta område har detta inte lyfts fram som en föreslagen demokratiindikator (jfr Brothén 2002, Holmberg 1997, Holmberg och Esaiasson 1996).²

Däremot finns det flera angelägna områden där kunskapsläget för såväl forskning som myndigheter är relativt knapphändig. Om arbetet med demokratiindikatorer ska bli trovärdigt och stabilt även på lång sikt, är det nödvändigt att demokratiindikatorerna infångar både *demokratins villkor och förutsättningar* och huruvida medborgarnas *demokratiska beteenden* är stadda i förändring. Om våld och otrygghet gör sig allt mer påmind i våra förtroendevaldas vardag, om en allt högre andel av befolkningen anser det vara meningslöst att rösta eller om allt fler medborgare lägger sitt politiska engagemang på internationell nivå, då har demokratins villkor och förutsättningar förändrats i avgörande avseenden. De nya indikatorer vi väljer att samla in bör så långt möjligt täcka in dessa förändringar, lika väl som att vi mäter hur de traditionella demokratibeteendena består. Detta sätt att tänka har här banat väg för den prioriteringsdiskussion som gjordes i avsnitt fyra och de indikatorer som där föreslogs som mest angelägna att insamla.

En annan tydlig lucka i regeringens demokratiproposition är demokrativärdet *lika möjligheter att göra sin röst hörd* (jfr Uhrwing 2001, Verba, Schlozman och Brady 1995, Rothstein 1994, Rawls 1971). Den statsvetenskapliga forskningen är relativt enig kring demokrativärdet att statens uppgift är att förse medborgarna med likvärdiga möjligheter i utgångsläget.³ Utifrån denna värdering följer att det borde vara en central uppgift för staten att förse medborgarna med lika, grundläggande kunskaper om demokratin – eller att främja allas lika möjligheter att delta i politiska

² Martin Brothén diskuterar denna fråga närmare i sin avhandling, där han tar upp att statsvetarsamhället inte är helt enig huruvida åsiktsrepresentation är ett centralt värde i demokratin eller ej. I Sverige har särskilt statsvetarna Leif Lewin, Sören Holmberg och Jörgen Westerståhl uppfattat detta som ett centralt värde, medan maktutredningen under Olof Peterssons ledning hade en annan uppfattning i denna fråga (Brothén 2002:136f).

³ Hur medborgarna sedan väljer att använda sina färdigheter i livet är upp till var och en, beroende på vilka livsprojekt som medborgarna väljer att fullfölja (Rothstein 1994).

möteslokaler (även handikappades). Dessa värden kan sägas utgöra grunden i en liberal demokrati och uttrycks i flera avseenden också genom grundlagen.

Att demokratikunskaperna fördelar sig så olika bland elever på teoretiska och praktiska gymnasieprogram är anmärkningsvärt, och vissa av de demokratireformer som regeringen föreslår kommer med stor sannolikhet att förstärka dessa skillnader i vuxenlivet (jfr Skolverket 2003). Forskningen har tidigare argumenterat att de grupper som troligen kommer att utnyttja möjligheterna att lägga medborgarförslag eller att delta i brukarstyrelser är de med tjänstemannabakgrund och redan etablerade kontakter till den kommunala förvaltningen (Esaïasson och Gilljam 2000). Fortsatt utvärdering av hur dessa aktiviteter fördelar sig mellan olika befolkningsgrupper är viktigt, för att få ökad kännedom om vilka grupper som eventuellt gynnas eller missgynnas av dessa reformer. Sammantaget är det anmärkningsvärt att regeringens demokratiproposition förefaller sakna ett klassperspektiv.

I avsnitt ett diskuterades att det pågår andra utredningar med inriktning *på service och ekonomi*. Av utrymmes- och praktiska skäl ligger det därför en avgränsning i föreliggande uppdrag: demokratiindikatorerna som här har diskuterats tar inte upp output-frågan, eller hur medborgarna bedömer det politiska systemets kapacitet till serviceleverans. Denna avgränsning är nödvändig på kort sikt, men på längre sikt vore det högst önskvärt att dessa indikatorer kunde kopplas till varandra. Input-frågan och output-aspekten av det demokratiska systemet bör inte frikopplas från varandra, precis som Putnams analys från Italien visade. Utredarens förhoppning är att dessa i dagsläget parallella processer på sikt kommer att närma sig varandra.

En fråga som inte diskuteras närmare i propositionen eller i detta uppdrag är frågan om *rättvisa i fördelningen* av service eller output. Att alla medborgare skall behandlas lika inför lagen är ett grundläggande demokrativärde som kan prövas såväl subjektivt som mer objektivt. Denna typ av frågor ligger nära aspekter på *serviceleveransen*, eller upplevd rättvisa vid fördelningen av service. Denna aspekt faller här också utanför uppdragsramen. Utredaren vill dock påminna att denna aspekt är mycket central för välfärdsstatens långsiktiga trovärdighet och därmed också respekten för den politik som förs på inputsidan i systemet. Frågan om *rättvisa i fördelningen* är dessutom länkad till frågan om möjlighet att *utkräva ansvar* - det är inte alltid så att medborgaren kan förväntas att vara informerad om det så kallade

flernivåsystemet, när detta system inte alltid tydliggör var ansvar i olika avseenden ligger eller hur det kan utkrävas.

Ytterligare en fråga som getts hög prioritet i förslagsdelen är frågan om att kunna kartlägga hur medborgarnas direkta eller indirekta intressen tillgodoses via lobbygrupper och motsvarande. Då dessa aktiviteter har ökat på senare år, samtidigt som det påstås att det korporativa systemet har brutit samman, är det mycket svårt för såväl forskare som media eller allmänheten att sätta sig in i hur dessa intressen verkar. För att på längre sikt kunna förstå hur demokratins villkor förändras, vore det önskvärt att närmare kunna granska dessa aktiviteters former och vems intressen som blir företrädda på detta sätt, liksom att kunna peka på vilka intressen som förbises.

Vem ska granska demokratin?

Under detta arbete har många viktiga synpunkter framkommit, bland annat denna: *Vem är det som ska bestämma hur demokratin utvärderas? Är det regeringen själv som ska utvärdera demokratin? Oavsett om den gör det väl eller ej – är det ett legitimt tillvägagångssätt? Detta är en mycket befogad fråga att ställa och utredaren vill här understryka att det finns ett behov av att forskningskompetens från demokratiområdet får möjlighet att samverka med de myndigheter som ansvarar för demokratins långsiktiga uppföljning. Detta är nödvändigt av två skäl, dels att kompetenserna ser olika ut inom forskning respektive myndighetssfären, och dels att den långsiktiga trovärdigheten i detta förfarande bör säkras. Vore det inte en god idé att regeringen tillsätter ett oberoende råd, på samma sätt som www.kommundatabas.NU! resulterade i bildandet av *Rådet för kommunala analyser och jämförelser*?*

Om man tillsätter ett *Råd för demokratianalys*, skulle detta kunna ha till löpande uppgift att kritiskt granska arbetet med demokratiindikatorer, liksom att komma med löpande förslag till förbättringar och uppföljningar. Ett sådant råd skulle kunna bestå av forskare, representanter från statistikinsamlade myndigheter, media och från

några intresseorganisationer.⁴ På längre sikt vore det önskvärt om detta råd kunde samverka med Rådet för kommunala analyser, för att stärka möjligheterna att samordna analyser av demokratins input- respektive output. Dessa två råd skulle också ha mycket gemensamt i fråga om hur man löser olika metodologiska aspekter vid datainsamlandet på respektive områden.



⁴ I dagsläget finns ett råd i SNS regi med beteckningen *Demokratirådet*, men denna grupp har en något annorlunda funktion och uppgift. Däremot skulle någon person från SNS Demokratiråd väl kunna ingå i det föreslagna *Rådet för demokratianalys*.



Justitiedepartementet

Bilaga 1: Uppdraget

Uppdrag till Göteborgs universitet om statistik som rör uppföljningen av propositionen Demokrati för det nya seklet

Sammanfattning av uppdraget

Göteborgs universitet, Centrum för forskning om offentlig sektor, skall lämna förslag om vilken statistik som bör produceras för den återkommande uppföljningen av målen och vissa av åtgärderna i propositionen Demokrati för det nya seklet (prop. 2001/02:80). I uppdraget ingår också bl.a. att redovisa vem som i dag producerar sådan statistik som universitetet anser behövs för uppföljningen samt att föreslå – när sådan statistik saknas – vem som bör producera statistiken och hur ofta detta bör ske.

De preliminära resultaten skall redovisas muntligt till Justitiedepartementet senast den 16 maj 2003.

Uppdraget skall redovisas skriftligt i sin helhet till Justitiedepartementet senast den 19 juni 2003.

Bakgrund

Regeringen har i propositionen Demokrati för det nya seklet konstaterat att det finns problem med den svenska demokratins funktionssätt. Regeringen har därför angett en långsiktig strategi med mål och handlingslinjer för att värna och fördjupa folkstyrelsen. Riksdagen har godkänt vad regeringen föreslagit om målen (bet. 2001/02:KU14, rskr. 2001/02:190).

Det är viktigt att successivt kunna utläsa effekterna av den långsiktiga strategin. Regeringen har därför i demokratipropositionen meddelat att den avser att under 2002 ta initiativ till att utveckla ett uppföljningssystem som möjliggör detta. Det arbetet som skall göras inom ramen för det nu aktuella uppdraget är ett första led i utvecklandet av ett sådant uppföljningssystem.

Uppdraget

Göteborgs universitet, Centrum för forskning om offentlig sektor, skall lämna förslag om vilken statistik som bör produceras för den återkommande uppföljningen av målen och vissa av åtgärderna i demokratipropositionen. I uppdraget ingår också bl.a. att redovisa vem som i dag producerar sådan statistik som universitetet anser behövs för uppföljningen. När sådan statistik saknas skall universitetet föreslå vem som bör producera statistiken och hur ofta detta bör ske.

Målen och de åtgärder som skall följas upp redovisas i en tabellförteckning i slutet av detta dokument. För vissa av dessa mål och åtgärder anges vad regeringen anser bör undersökas (nedan kallat variabler) för att kunna följa upp effekterna av målen och åtgärderna.

Göteborgs universitet skall göra följande:

- Komplettera de i tabellförteckningen angivna variablerna med ytterligare variabler så att effekterna av samtliga angivna mål och åtgärder kan följas upp.
- Undersöka för vilka variabler i den av universitetet kompletterade tabellförteckningen det i dag finns statistik, vem som producerar denna statistik och hur ofta detta sker. Undersöka hur statistiken om variablerna tas fram och lämna förslag om förändringar.
- Lämna förslag om hur statistik om de variabler i den kompletterade tabellförteckningen som det i dag inte finns statistik om bör tas fram, vem som bör ta fram denna statistik och hur ofta detta bör ske.

När det gäller framtagandet av förslag om hur och av vem ny statistik bör produceras skall Göteborgs universitet beakta kommunernas och landstingens börda när det gäller att lämna uppgifter. Det skall också övervägas om det för vissa variabler räcker med att samla in uppgifter från ett representativt urval i stället för att genomföra en totalundersökning.

Göteborgs universitet skall även beakta att den statistik som rör uppföljningen av mål och åtgärder skall kunna redovisas uppdelad på kön.

Göteborgs universitet skall samråda med Statistiska centralbyrån (SCB) såsom statistikansvarig myndighet inom området Medborgarinflytande.



Särskilt bör beaktas det arbetet som SCB utför på regeringens uppdrag om statistik som rör den lokala demokratis utveckling och funktionssätt.

Göteborgs universitet skall även inhämta information från andra myndigheter och organ som är berörda av det pågående arbetet med demokratistatistiken, t.ex. Statskontoret, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Göteborgs universitet skall kontinuerligt informera Justitiedepartementet om hur arbetet fortskrider.

Redovisning

De preliminära resultaten skall redovisas muntligt till Justitiedepartementet senast den 16 maj 2003. Uppdraget skall redovisas skriftligt i sin helhet till Justitiedepartementet senast den 19 juni 2003.

Tabellförteckning

I den vänstra spalten anges de mål och åtgärder i demokratipropositionen som skall följas. I den högra spalten anges i vissa fall de variabler regeringen anser bör undersökas.

(Till höger anges numrering som utredaren lagt till, som följer avsnittsindelningen i uppdraget. 4=Befintliga indikatorer, 5=Föreslagna indikatorer)

Vad skall följas upp?

Vilka variabler skall undersökas?

Mål

Valdeltagandet skall öka väsentligt i <ol style="list-style-type: none">1. de nationella valen2. de kommunala valen3. valet till Europaparlamentet.	<ul style="list-style-type: none">- Allmän valstatistik- Statistik om underrepresenterade grupper- Statistik om kvinnorepresentationen på olika politiska nivåer	3.1 4.1
<ol style="list-style-type: none">1. En ökad andel av medborgarna skall inneha någon form av politiskt förtroendeuppdrag.2. Antalet personer som någon gång i livet har innehaft ett politiskt förtroendeuppdrag skall öka.	<ul style="list-style-type: none">- Antalet/andelen medborgare som har uppdrag- Uppdragstid (inkl. avhopp under pågående mandatperiod och omsättning mellan valen)- Antal uppdrag per förtroendevald- Statistik om underrepresenterade grupper- Antalet förtroendevalda per antal kommun- eller landstingmedlemmar	3.2 4.2

<ol style="list-style-type: none"> 1. Medborgarna skall ha bättre möjligheter än i dag att delta i och påverka den politiska processen. 2. Andelen medborgare som deltar i den politiska processen skall öka. 	<ul style="list-style-type: none"> - Antalet kommuner och landsting som inför medborgarförslag, brukarstyrelser, ger möjlighet att via IT delta i debatt och samråd, eller andra påverkansmöjligheter för medborgare och medborgarsammanslutningar som ligger i linje med regeringens demokratisyn enligt prop. 2001/02:80 - Andelen medborgare som använder dessa former för påverkan - Indikationer på nationell och EU-nivå angående olika påverkansmöjligheter för medborgare och medborgarsammanslutningar som ligger i linje med regeringens demokratisyn enligt prop. 2001/02:80 - Andelen medborgare som använder dessa former för påverkan - Indikationer angående medborgarnas förutsättningar för att kunna delta. T.ex. tillgång till information, tid, språkkunskaper, ekonomiska förutsättningar för medborgarna att bilda och delta i olika medborgarsammanslutningar, mötas etc. - Indikationer angående medborgarnas upplevda möjligheter att kunna påverka - Indikationer angående medborgarnas kännedom om olika kanaler för påverkan som medborgarförslag, självstyrelseorgan, medborgarpaneler etc. 	<p>3.3 4.3</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Medborgarnas möjligheter att påverka den politiska processen skall bli mer jämlika än de är i dag. 2. Andelen ungdomar, arbetslösa och personer med utländsk bakgrund 	<ul style="list-style-type: none"> - Ovanstående indikatorer med avseende på underrepresenterade grupper 	<p>3.3 4.3</p>



som deltar i den politiska processen skall öka.	
---	--

Åtgärdsområden

<i>Valdeltagande</i>		
Valinformation		3.4
Tillgänglighet vid val		4.4
Personvalet		

<i>Medborgare och medborgarsammanslutningar</i>		
Medborgerlig förslagsrätt	Årlig statistik om <ul style="list-style-type: none"> - antalet kommuner och landsting som inför medborgerlig förslagsrätt - antalet förslag som lämnas - antalet överklagade fullmäktigebeslut med anledning av medborgarförslag - antalet/andelen medborgare som utnyttjar den medborgerliga förslagsrätten - social representation bland dem som lämnar medborgarförslag 	3.5 4.5
Självförvaltningsorgan	<ul style="list-style-type: none"> - Antalet självförvaltningsorgan inom olika områden som t.ex. barnomsorg, vård, skola - Indikationer angående självförvaltningsorganens tilldelade kompetensområden 	
Medborgarpaneler		
Ungdomsråd		

Att kommuner och landsting så snart som möjligt vidtar åtgärder för att förbättra tillgängligheten till kommunala lokaler för politisk verksamhet.		
<i>Den kommunala demokratins funktionssätt</i>		
Återremiss		4.6
<i>Förtroendevalda</i>		
Att medvetenheten och beredskapen på kommunal och landstingskommunal nivå förbättras när det gäller hot och våld mot förtroendevalda.		4.7
<i>Förvaltningen</i>		
Allmänhetens insyn i kommunal verksamhet som bedrivs på entreprenad.		3.6
Offentliga sammanträden med fullmäktigeberedningar.		4.8
<i>Demokratiskt beslutsfattande i en ny tid</i>		
Att öka kunskapen och medvetenheten om de nya formerna av beslutsfattande som växer fram i och med det allt mer komplexa flernivåstyret.		4.9



<i>Demokratisk medvetenhet</i>		
Eleverna ges goda kunskaper om samtliga samhällsnivåer.		4.10
Att skolelever ges återkommande möjligheter att träffa och diskutera med företrädare för politiska partier och deras ungdomsförbund.		
Att personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige ges goda kunskaper om och förståelse för den svenska demokratin.		

<i>Följa visst utvecklingsarbete i kommuner, landsting och politiska partier</i>		
Fler förtroendevalda		3.7 4.11
Förbättra den sociala representativiteten i de politiska partierna		
Minska tidsåtgången för förtroendeuppdrag		

Bilaga 2: Inventering över relevanta datamaterial

Koder

Tid=insamlas data över tid? [=]=Ja, [?]=Hur eller om framtida undersökningar kommer att göras är oklart, [0]=Enstaka undersökning

EU=Europeiska unionen, NAT=Nationell nivå i Sverige,

LT=Landstingskommunal nivå, K=Kommunal nivå, Vk=Valkrets nivå

Mb=Undersökning på medborgarnivå

K-pol=Undersökning av kommunala politiker, LT-pol=Undersökning av landstingskommunala politiker, N-pol=Undersökning av riksdagspolitiker

Statistiska centralbyrån	TID	EU	NAT	LT	K
Allmänna valstatistiken per valkrets (tillsammans m Valmyndigheten), valår	+	Vk	Vk	Vk	Vk
Valundersökningarna (tillsammans med Statsvetenskap, Göteborg)	+	Mb	Mb	-	-
Genomförs valår sedan 1956 samt vid folkomröstningar					
Valdeltagande vid valet 2002 ¹ (sedan 1921)	+		Mb		
Valdeltagande bland utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen 1976-2002 (urval, AKU i kombination med registerdata) ²				-	Mb
ULF , Undersökningar om levnadsförhållanden i Sverige, årligen sedan 1974	+		Mb		Mb
PSU , Partisynpatundersökningen, 2 ggr årligen sedan 1972	+	Mb	Mb		
Personröstning (1998, 2002)	+		Nat	LT	K
Kommunernas/landstingens organisations-, styr- och verksamhetsformer 2003	?			LT	K
Undersökning av landstings-/kommunala förtroendevalda 2003	?			LT-pol	K-pol

¹ Målpopulationen i denna undersökning är svenska medborgare röstberättigade i riksdagsvalet och folkbokförda i Sverige. Urvalet till denna undersökning består av den huvudsakliga delen av urvalen till september och oktober månads AKU 2002. AKU är en av SCB:s löpande undersökningar om läget på arbetsmarknaden. Den baseras på ett representativt urval av folkbokförda personer mellan 15 och 74 år och uppgifterna samlas in genom intervjuer. För valdeltagandeundersökningens ändamål sorterades icke röstberättigade i riksdagsvalet bort från AKU-urvalen. Valdeltagandeundersökningens urval består därmed av ca 40 000 svenska medborgare 18-74 år. För att komplettera detta drogs ett obundet slumpmässigt urval (OSU) om 1 400 äldre i åldern 75 år och uppåt. Detta urval drogs ur röstlängden. För att redovisa valdeltagandet bland i utlandet boende svenska medborgare drogs ett OSU om 1 200 utlandssvenskar, också det direkt ifrån röstlängden. I tabeller över landstings- och kommunfullmäktigvalen används även ett urval om cirka 28 000 utländska medborgare.

² Målpopulationen i denna undersökning är utländska medborgare röstberättigade i kommun- och landstingsfullmäktigvalen 2002. Som urvalsram användes Valmyndighetens preliminära röstlängd kompletterad med uppgift om medborgarskap från SCB:s befolkningsregister (RTB). Urvalet stratifierades (grupperades) efter medborgarskap varefter obundna slumpmässiga urval (OSU) drogs inom strata. Kriteriet vid urvalsdragningen var att fördela urvalet på strata så att skattningen av valdeltagandet i vart och ett av de utvalda medborgarskapsländerna skulle få ungefär lika stora felmarginaler. Totalt bestod urvalet av 28 200 personer. De största grupperna av utländska medborgare särredovisas: Bosnien-Hercegovina, Chile, Danmark, Finland, Irak, Iran, Jugoslavien, Norge, Polen, Somalia, Storbritannien, Turkiet, Tyskland och USA.

Nominerade och valda kandidater vid valen 2002, 1998, 1994 + N-pol LT-pol K-pol

Valmyndigheten	TID	EU	NAT	LT	K
Valresultat (valår per valkrets, kommun, landsting, riket) <i>samarb. m. SCB</i>	+	Vk	Vk	Vk	Vk

Statskontoret	TID	EU	NAT	LT	K
Uppföljning av förnyelsearbetet i K/LT, plus prototyp (2002:5)				LT	K
Pilotundersökning om medborgarnas syn på offentlig förvaltning (2002:12)			Mb		

Ungdomsstyrelsen	TID	EU	NAT	LT	K
Medlemsstatistik för partiernas ungdomsförbund ³	+		N		
Antalet kommuner som tar fram kommunala handlingsplaner för ungas villkor ⁴	+				K
Antalet kommuner som har former för dialog mellan unga och beslutsfattare ⁵	+				K
Andel unga av ledamöter i statliga kommittéer och styrelser ⁶	+		N		

Skolverket	TID	EU	NAT	LT	K
Skolbilsundersökningen 1993/94, 1997, 2000, 2003	+		Mb ⁷		Mb
CES , Civic Education Study, http://www2.rz.hu-berlin.de/empir_bf/iea_e.html	+		Mb-		
Genomförd 1999 och 2000 ⁸			elever		
BRUK, för kvalitetsarbete i förskola och skola	?				K ⁹

Folkhälsoinstitutet	TID	EU	NAT	LT	K
Läntagare i kommunala folkbibliotek efter kommun	+				Mb
Mål 1, demokrati och inflytande i samhället ¹⁰	?				

Handikappombudsmannen	TID	EU	NAT	LT	K
Kommunundersökning 2000	?				K
Tillgänglighetsundersökning ht-2003	?				K/Mb

³ CUF, Fria Moderata Studentförbundet, Grön ungdom, MUF, SSU, Ung Vänster får statsbidrag via Ungdomsstyrelsen och inrapporterar sina medlemsuppgifter. LUF och KDU står dock utanför denna rapportering.

⁴ Årlig enkät.

⁵ Årlig enkät, *kommunala ungdomsråd*.

⁶ Uppgift enligt ung 2002, s. 135. Årlig uppföljning, regeringskansliet är uppgiftslämnare.

⁷ Undersökningsgrupper var *elever, lärare, föräldrar och allmänheten*.

⁸ Primärforskare: Ingrid Munck och Erik Amnå, CEFOS, Göteborgs universitet.

⁹ Kvalitetsindikatorer *per skola per kommun*.

¹⁰ För *Mål 1: Demokrati och inflytande i samhället*, har Folkhälsoinstitutet framtagit en förteckning av indikatorer, se http://www.fhi.se/pdf/reg_indikatorbill.pdf

Integrationsverket	TID	EU	NAT	LT	K
STATIV (sysselsättning, arbetsmarknad) ¹¹	+		N	Lt	K
Boendestudien, Maria Murphy, (föreningsliv, valdeltagande) ¹² 2001/02	0		N		K
Målområdesanalyser och indikatorer, Storstadssatsningen 2001:6 ¹³			N		K
Nöjd-Kund-Index, utvärdering av introduktionen, 2001:8	0				K
Undersökning om introduktionsverksamheten för nyanlända 1999, 2002:4	0		N/Mb		
Tillgång till tolk, rapport till regeringen (1999)	0				K/Mb
Kommunernas mångfaldspolicy/handlingsplan/rekryteringspolicy (1999, 2001)	+				K
Produktion av samhällsinformation till nyanlända (1999:3, 2000:1)	+				K/Mb
Svenska kommunförbundet	TID	EU	NAT	LT	K
Ekonomiska nyckeltal, http://www.komstat.svekom.se	+				K
Samverkansdatabasen, 2001/02	0				K
http://www.komstat.svekom.se/workspace.php?wname=prj					
Undersökningar av de förtroendevalda sedan 1971-1998	+				K-pol
Demokratibokslut i enskilda landsting/kommuner	TID	EU	NAT	LT	K
Haninge 2001 ¹⁴	0				Mb
Örebro 2000, www.orebro.se/asp/fncShowDoc.asp?Key=visintra@2901	0				Mb
Gävle 2000, www.gavle.se	0				Mb
Nacka	0				Mb
Landstinget i Värmland	0			Mb	
Stockholms kommun, Agenda 21, www.onfocus.nu/mb/MainAll.asp?mp=HU	?				Mb
Uppsala universitet	TID	EU	NAT	LT	K
MBU , Medborgarundersökningen 1987, 1997, 2003 ¹⁵	+?		Mb		
WWS , World Value Studies 1981, 1990, 1996, 1999 www.worldvaluessurvey.org	+	Mb	Mb		

¹¹ STATIV-databasen möjliggör sökningar och nedbrytningar på regional nivå, länsnivå och kommunnivå. Variablerna täcker i stort sett enbart *utbildning*, *sysselsättning* och *arbetsmarknadsfrågor*. En variabelförteckning kan hämtas på <http://www.integrationsverket.se/upload/4460/Metadata.pdf>.

¹² Boendestudien har rapporterats i Integrationsverkets rapportserie 2002:05, *På rätt väg? Slutrapport från den nationella utvärderingen av storstadssatsningen*. Undersökningen genomfördes 2001/02 bland de boende i 24 storstadsområden i Stockholm, Göteborg och Malmö. Åldersgruppen var mellan 18-64 år.

¹³ Denna redovisning utgår dels från tillgängliga registerdata (AMS, SCB, STATIV), men också från olika enskilda studier som har genomförts. Åtta olika mål för storstadsarbetet täcks in här; a) Sysselsättningsgraden, b) Socialbidragsberoendet, c) Svenska språkets ställning, d) Kunskaper i skolan, e) Utbildningsnivån hos den vuxna befolkningen, f) Trygghet, g) Folkhälsa och h) Det demokratiska deltagandet.

¹⁴ Redovisad i rapporten *Demokrati i Haninge, enkät till kommuninvånare våren 2001* (Birgitta Abrahamsson).

¹⁵ Undersökningen år 2003 utgörs av den Integrationspolitiska maktutredningen.

Göteborgs universitet	TID	EU	NAT	LT	K
Valundersökningarna sedan 1956, varje valår	+		Mb		
Riks-SOM (Samhälle, opinion och media), årligen sedan 1986	+		Mb		
Väst-SOM (Samhälle, opinion och media), årligen sedan 1992	+			Mb	Mb
Riksdagsundersökningen, (riksdagskandidater), 1969, 85, 88, 94, 96 och 98	+		N-pol		
Kommunpolitikerundersökningen 1968, 1979/80, 1993	+				K-pol
Kommunmedborgarundersökningen 1966/70, 1979, 1991, 1998	+				K/Mb
Kommundatabas insamlad av Jodal/Gilljam, sekundärdata och egen insamlad data (CEFOS) 2001/02	?				K
Eurobarometerundersökningar, 1995-2001 (SSD)	+	Mb			
Storstads-SOM 2003 (Göteborg)	0				Mb-SDN

Umeå universitet	TID	EU	NAT	LT	K
ISSP , International Social Survey Programme, http://www.issp.org/ ¹⁶	+	Mb	Mb		
ESS , European Social Survey, http://www.europeansocialsurvey.org/	+	Mb	Mb		

Lunds universitet	TID	EU	NAT	LT	K
Leif Johanssons kommundatabas, sekundärdata	+				K

Sköndalsinstitutet	TID	EU	NAT	LT	K
Befolkningsstudier av ideellt och informellt arbete 1992, 1998, 1999	+		Mb		
Europeisk befolkningsstudie 1994	0	Mb	Mb		

Mitthögskolan/Demokratiinstitutet	TID	EU	NAT	LT	K
Demokratibarometern 2002, 2003	+		Mb		
Tid för demokrati (2003)	0		Mb		

Övriga källor	TID	EU	NAT	LT	K
Föreningen för kommunal statistik och planering, http://www.ksp.o.se/					K
Näringslivets kommunfakta, http://kfakta.saf.se/					K
Svenska statistiknätet, http://www.svenskstatistik.net/					

En viktig källa för att ta del av forskningssveriges arkiverade Statistiska undersökningar är Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst i Göteborg (SSD), <http://www.ssd.gu.se/>

- Förteckning över forskningsdatabaser online
- Möjlighet att söka variabler i flera undersökningar över tid

¹⁶ ISSP-undersökningarna 1994-2000 kan beställas via Svensk Samhällsvetenskaplig Datatjänst (SSD) i Göteborg, www.ssd.gu.se. För tillgång till senare undersökningar, kontakta primärforskaren Stefan Svallfors. Undersökningarna genomförs årligen sedan 1994, dock ej år 2001.

Bilaga 3: Befintliga demokratiindikatorer

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Befintlig statistikproducent	Periodicitet
3.1 Valdeltagande	Nationella val	❖=valdeltagande nationellt (ålder, kön, utbildning, födelseland, andel av röstberättigade)	SCB/AKU SCB/ValU	Valår
		❖=icke-röstning eller blankröstning (kön, ålder, osv)	SCB/Valundersökningen	Valåret 2002
	Landstingsval	❖=valdeltagande (kön, ålder, osv)	SCB SCB/Valundersökningen	Valår
	Kommunval	❖=valdeltagande (kön, ålder, osv) ❖=valdeltagande bland utländska medborgare (ålder, kön, medborgarskapsland, inkomst)	SCB SCB/Valundersökningen SCB/RTB	Valår
	Folkomröstningar	❖=valdeltagande EU1994, EMU2003	SCB	Vid utlysta folkomröstningar
	Europa-parlamentsval	❖=valdeltagande Europaparlamentsval (ålder, kön, utbildning, födelseland)	SCB/Valundersökningen	Valår till EU-parlamentet (1999, 2004)

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Befintlig statistikproducent	Periodicitet
3.2 Politiska förtroendeuppdrag	Nationella val	❖=nominerade och valda ledamöter (parti, kön, län)	SCB	Valår sedan 1982
	Landstingsval	❖=nominerade och valda ledamöter (landsting, parti, kön, ålder, utrikes födda)	SCB	Valår sedan 1982
	Kommunval	❖=nominerade ledamöter (kommun, ålder, parti, kön, utrikes födda)	SCB	Valår sedan 1982
		❖=Antal förtroendeuppdrag, ordinarie/ersättare (kommun, position, åldersgrupp, parti, verksamhetsområde, födelseland) Även redovisning totalt för riket.	Svenska kommunförbundet/SCB	Respektive mandatperiod 1971-1998
		❖=Genomsnittlig tid sedan de förtroendevalda fick sitt första uppdrag (per parti)	SCB Svenska kommunförbundet	2003-? 1971-1998
		❖= Antal personer som är kommunalt förtroendevalda (per antal uppdrag)	Kommunpolitikerundersökningarna	1968, 1979/80, 1993
		❖=andel av befolkningen som någon gång har haft ett politiskt uppdrag ❖=andel av befolkningen som kan tänka sig ett politiskt uppdrag	Kommunmedborgarundersökningarna Kommundemokratikommittén VSOM	1966/70, 1979, 1991 2000 1996, 97, 98, 99, 00, 01, 02, 03

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Statistisk källa (befintlig)	Periodicitet
3.3 Goda möjligheter att utöva inflytande	① Medborgarförslag	<p>❖=Andel och antal <u>kommuner</u> som har infört möjlighet för allmänheten att inkomma med medborgarförslag</p> <p>❖=Andel och antal <u>landsting</u> som har infört möjlighet för allmänheten att inkomma med medborgarförslag</p>	<p>SCB Gilljam m fl (CEFOS)</p> <p>..</p>	<p>2003 2001/02</p>
	Brakarstyrelser	<p>❖=Antal styrelser per <u>kommun</u> med föräldramajoritet (grundskola)</p> <p>❖=Antalet styrelser med elevmajoritet per kommun (gymnasium/vuxenutbildning)</p> <p>❖=Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom barnomsorg</p> <p>❖=Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom äldreomsorg</p> <p>❖=Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom funktionshindrades omsorg</p> <p>❖=Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom individ och familjeomsorg</p> <p>❖=Antal kommuner som har någon form av brukarinflytande inom kultur & fritid</p>	<p>Skolverket/ Skolutvecklingsmyndigheten Gilljam m fl (CEFOS)</p> <p>Maria Jarl, Statsvetenskapliga Institutionen, Göteborg</p>	<p>1996-2000 oklar fortsättning 2001/02</p> <p>oklar fortsättning</p>

	Samråd och debatt via hemsidor/internet	<p><i>Insyn och information via hemsida</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖=Redovisning av mandatfördelning i senaste kommunvalet ❖=Redovisning av koalitionsarbete ❖=Redovisning av förtroendevaldas namn, parti och adress ❖=Redovisning av kommande sammanträden för KF och KS* ❖=Redovisning av hur den kommunala beslutsprocessen fungerar ❖=Tillgängliga handlingar inför kommande KF och KS-sammanträde ❖=Tillhandahållande av protokoll från tidigare möten* ❖=Tillhandahållande av diarium ❖=Kommuner som gör det möjligt för synskadade att förstora text <p><i>Aktivt deltagande via hemsida</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ❖=Kommuner som via hemsidan möjliggör diskussionsforum* ❖=Kommuner som har genomfört elektroniska omröstningar ❖=Kommuner som ger möjlighet att 	<p>SKTF SCB* Gilljam m fl (CEFOS)</p> <p>*=Dessa indikatorer mäts även i SCBs kommunenkät 2003.</p>	<p>2002 2003 2001/02</p>
--	---	---	---	----------------------------------

		lämna förslag, ha synpunkter, klaga ❖=Kommuner som offentliggör nämndordförandens e-postadresser* ❖=Kommuner som offentliggör förvaltningschefers e-postadresser ❖=Kommuner som redovisar medborgarpanel eller publicerar inbjudan om att delta i sådan.		
	Brukarkooperativ eller kund/brukar-vals-system	❖=Vilka <u>kommuner</u> har något brukarkooperativ inom det kommunala ansvarsområdet (sektor, antal) ❖=Vilka <u>landsting</u> har något brukarkooperativ inom det kommunala ansvarsområdet (sektor, antal)	SCB	2003
	② Andelen medborgare som använder dessa former för påverkan	❖=Andel av befolkningen som... ...har varit på partimöte under de senaste 12 månaderna? ...är medlem i något politiskt parti? ...har kontaktat politiker? ...har kontaktat någon riksdagsledamot? ...har kontaktat tjänsteman? ...har skrivit insändare eller artikel? ...har undertecknat något upprop? ...har deltagit i någon demonstration?	SCB/ULF Medborgarundersökningen, MBU Integrationspolitiska maktutredningen RSOM Valundersökningen Kommunundersökningarna ISSP-undersökningen	1982/83, 1990/91, 1992/93, 2000 1987, 1997 2003 (ssk avseende invandrare) 1998, 2001, 2003 1998 1970, 1979, 1991, 1998 1996

	③+④ Indikatorer på nationell och EU-nivå ang. olika påverkansmöjligheter...och andel medborgare som använder dessa	❖=Andel unga kvinnor och unga män i statliga kommittéer, nämnder och styrelser	Ungdomsstyrelsen/ Utbildningsdepartementet (ungdomspolitiska enheten)	2002, 2003
	⑤ Medborgarnas upplevda möjligheter att påverka	❖=Upplevd möjlighet att påverka politiska beslut i EU, Sverige, landsting/region, kommun? ❖=Möjlighet att påverka som boende, patient, anhörig, småbarnsförälder, studerande, förvärvsarbetande, arbetslös ❖=Den vanlige medborgarens inflytande på politiken ❖=Människors makt att påverka politik och samhälle	VSOM Medborgarundersökningen, MBU ISSP-undersökningen Demokratibarometern	2002, 2003 1987, 1997 1996 2003
	⑥ Medborgarnas (faktiska) kännedom om olika kanaler för påverkan	❖=Andel medborgare som är medlem i någon förening (kön, ålder, medborgarskap) ❖=Andel medborgare som varit aktiv i någon förening (kön, ålder, medborgarskap) ❖=Andel medborgare som har uppdrag i någon förening (kön, ålder, medborgarskap)	SCB/ULF VSOM Kommunmedborgarundersökningarna CES (ungdomar)	1982/83, 1990/91, 1992/93, 2000 1998-2003 1966, 1970, 1979, 1991, 1998 2000

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Statistisk källa (befintlig)	Periodicitet
3.4 Åtgärdsområde 1: Valdeltagande	Ökad möjlighet till personval	♦=Andel som personröstar i <u>riksdagsval</u> (kön, ålder, födelseland) ♦=Andel som personröstar i <u>landstingsval</u> (kön, ålder, födelseland) ♦=Andel som personröstar i <u>kommunval</u> (kön, ålder, födelseland)	RSOM VSOM Valundersökningen	1998, 2002 1998, 2002
3.5 Åtgärdsområde 2: Medborgare och medborgar-sammanslutningar	Medborgerlig förslagsrätt	Se indikator 3.3:①		
	Självförvaltningsorgan	♦=Vilka <u>kommuner</u> har någon slags brukarrepresentation? (sektor) ♦=Vilka <u>landsting</u> har någon slags brukarrepresentation? (sektor)	SCB Skolverket/Skolutvecklingsmyndigheten	2003 1996-2001
	Medborgarpaneler	♦=Andel <u>kommuner/landsting</u> som har anordnat debattkvällar/frågestunder under 2002? ♦=Andel <u>kommuner/landsting</u> som har anordnat offentlig hearing mellan kommuninvånare, politiker och tjänstemän under 2002? ♦=Andel <u>kommuner/landsting</u> som har genomfört en medborgarpanel? ♦=Andel <u>kommuner/landsting</u> som har genomfört någon medborgar- eller brukarundersökning (2002)?	SCB Gilljam m fl (CEFOS)	2003 2001/02

	Ungdomsråd	❖=Använder sig <u>kommunen/ lands-tinget</u> sig av råd, fokusgrupp el. likn. med ungdomar, funktionshindrade, personer med utländsk bakgrund, eller andra grupper av medborgare?	SCB Gilljam m fl (CEFOS) Ungdomsstyrelsen	2003 2001/02 1997- (årligen)
3.6 Åtgärdsområde 5: Förvaltningen	Offentliga sammanträden med fullmäktigeberedningar	❖=Andel kommuner/landsting som ger allmänheten närvarorätt i alla eller vissa nämnder	SCB Gilljam m fl (CEFOS)	2003 2001/02
3.7 Åtgärdsområde 8: Följa visst utvecklingsarbete i kommuner, landsting och politiska partier	Förbättra den sociala representativiteten i partierna	❖=Andel av befolkningen som är medlem i något politiskt parti (kön, ålder, nationalitet)	SCB/ULF	1992/93, 2000
	Minska tidsåtgången för förtroendeuppdrag	❖=Hur lång tid lägger en genomsnittlig kommunfullmäktigemedlemot per månad på sitt uppdrag?	Kommunpolitikerundersökningen Svenska Kommunförbundet	1979/80 och 1993 1998

Bilaga 4: Föreslagna demokratiindikatorer

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Statistisk källa (föreslagen)	Periodicitet	Föreslagen prioritet
4.1 Mål 1: Valdeltagande	Icke-röstning	⇒=Uppgiven orsak till att inte rösta ⇒=Uppgiven orsak till att rösta blankt	SCB/PSU	En eller två ggr/år, samt i panel	Mycket hög
4.2 Mål 2: Politiska förtroendeuppdrag	Förtroendeuppdrag	⇒=Antal förtroendeuppdrag per <u>kommun/landsting</u> (ordinarie, ersättare)	SCB	2003	Hög
		⇒=Andel av medborgarna i <u>kommunen/landstinget</u> som har ett uppdrag (per 1000 inv, ordinarie, ersättare)	Tidigare delvis redovisat genom Svenska kommunförbundet	1971-1998	Medel
		⇒=Antal och andel politiska uppdrag per 10.000 invånare per kommun	SCB	Varje mandatperiod	Hög
	Avhopp från förtroendeuppdrag	⇒=Andel förtroendevalda som omväls från föregående val till därpå följande val ⇒=Andel förtroendevalda som lämnar fullmäktigeuppdrag i <u>kommun/landsting</u> under mandatperioden ⇒=Andel alla förtroendevalda i <u>kommun/landsting</u> som lämnar sitt uppdrag under mandatperioden	Tidigare Svenska Kommunförbundet Oklart om SCB övertar detta ansvar? Forskningsprojekt på kommunal- och riksnivå	1971-1998 (mandatperiod) 2002- ? En studie varje decennium	Mycket hög

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Statistisk källa (föreslagen)	Periodicitet	Föreslagen prioritet
4.3 Mål 3: Goda möjligheter att utöva inflytande	① Medborgarförslag	⇒=Hur många medborgarförslag har inkommit per kommun per år? ⇒=Har det förekommit överklaganden i samband med något eller några medborgarförslag? ⇒=Har kommunen för sin arbetsordning för fullmäktige inskrivit hur medborgarförslag ska handläggas?	Kommunenkät/ Kommunundersökning, gm utlysning av uppdrag/ forskningsprojekt	Var annat eller var tredje år	Medel
		⇒=Har Du någon gång utnyttjat möjligheten att inkomma med ett medborgarförslag till Din kommun?	SCB/PSU	En gång var annnat år	Medel
		⇒=Har Du lämnat synpunkter i någon kommunal fråga genom deltagande via hemsida, debatt, samråd eller liknande?	-"-	-"-	Medel
	Brukarstyrelser	⇒=Fortsatt uppföljning av brukarstyrelser i grund-/gymn.skolan ⇒=Antalet brukarorgan per kommun inom vård, omsorg, individ- & familj samt kultur- & fritidssektorerna	Skolverket/ Skolutvecklingsmyndigheten	Årligen	Hög
			Utllysning av uppdrag/forskningsprojekt	Var annat/var tredje år	Hög
	Samråd och debatt via hemsidor/ internet	Uppföljning av de studier som har gjorts	SCB och/eller utlysning av uppdrag till tidigare utredare eller nya forskare	Var annat år	Hög

	Brükarkooperativ/ kund/ brukarval- system	<p>⇒= Antal kooperativa verksamheter per kommun</p> <p>⇒= Andel av dessa som har kommunen som kund</p> <p>⇒= Antal kooperativa verksamheter som ingår i kommunalt kundvals-system (vouchermodell)</p> <p>⇒= Antal kundvallösningar i kommunen som <i>inte</i> är brukarkooperativ</p>	Initiera ny forskning i ett urval kommuner	Kvalitativ forskning som på sikt kan leda till mer kvantifierbar kunskap	Hög
	② Andelen medborgare som använder dessa former för påverkan	<p>⇒=Andel av befolkningen som... ...deltar i brukarstyrelser ...samråd och debatt via hemsidor ...brukarkooperativ/kundvals-system</p>	Kommunundersökning och/eller Medborgarundersökning, till exempel SCBs PSU Även RSOM och VSOM	Var annat år	Medel
	③+④ Indikatorer på nationell och EU-nivå angående olika påverkans-möjligheter...och andel medborgare som använder dessa	<p>[Registrering av lobbyister förekommer inte i Sverige, därför svårt att avgöra hur olika intressen blir representerade på detta sätt.]</p> <p>⇒=Har Du försökt att påverka globala förhållanden genom något av följande: ...diskussionsgrupp på Internet ...skicka protestbrev ...skicka e-post till internationella ledare ...delta i internationell demonstration</p>	Medborgarundersökning, t ex SOM, ISSP, ULF	<p>(Årligen)</p> <p>Var annat år</p>	<p>(Mycket hög)</p> <p>Mycket hög</p>

	⑤ Medborgarnas upplevda möjlighet att påverka	⇨=Om Du får välja mellan 0 och 100, där 0 står för minsta möjliga inflytande och 100 för det högsta möjliga, hur stor möjlighet bedömer Du att Du har att påverka politiska förhållanden på [kommunnivå, landstings/regionnivå, nationell nivå, EU-nivå och internationell nivå]?	SCB/PSU Medborgarundersökning, alternativt VSOM	Årligen	Mycket hög/ Hög
	⑥ Medborgarnas (faktiska) känne- dom om olika kanaler för på- verkan	⇨=Vid sidan av de allmänna valen, känner Du till något eller några andra sätt som Du har möjlighet att påverka de beslut som fattas i Din kommun? ...kontakta politiker ...kontakta tjänsteman ...kontakta förening/ intresseorg. ...skriva debatt/insändare ...annat ⇨=Känner Du till att det finns följande kanaler som fungerar som alternativa medborgarkanaler... ...brukarstyrelser och andra självstyrelseorgan ...medborgarförslag ⇨=Huruvida personer som är engagerade i lokala - nationella - internationella föreningar också upplever att de har större politiskt inflytande i allmänhet på dessa nivåer, i jämförelse med medborgare som saknar sådant engagemang.	Medborgarundersökning av något slag, PSU, ULF, SOM Ev. kommunala demokratibokslut	Vart femte år	Hög

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Statistisk källa (föreslagen)	Periodicitet	Föreslagen prioritet
4.4 Åtgärdsområde 1: Valdeltagande	Förbättrad valinformation	Kvalitativa studier behövs, med avseende på informationens rele- vans, trovärdighet, informations- värde och möjlighet för mottagarna att tillgodogöra sig denna.			Hög
	Förbättrad till- gänglighet till vallokaler	⇒=Har <u>kommunen/landstinget</u> vidtagit åtgärder för handikappan- passning av kommunens fullmäktige- , nämnd- och styrelsesammanträdes- lokaler i enlighet med den nationella handikapplanen? ⇒=Har <u>kommunen/landstinget</u> utarbetat en handlingsplan i enlighet med att uppnå målen för tillgänglighet av de demokratiska mötesrummen för handikappade till år 2010?	SCB Handikappombudsmannen	Årligen Var annat år	Mycket hög
	Ökad möjlighet till personval	⇒=Andel av kandidaterna till <u>[riksdagvalet/ landstingsvalet/ kommunvalet]</u> som använde sig av personvalsinstitutet (inrikes respektive utrikes födda svenskar)	Specialstudier	Valår, åtminstone det närmaste decenniet	Hög
	Poströstning	Hur kan villkoren för poströstning förbättras? Vilka brister finns i dagens system?	Specialstudier		Mycket hög

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Statistisk källa (föreslagen)	Periodicitet	Föreslagen prioritet
4.5 Åtgärdsområde 2: Medborgare och medborgarsammanslutningar		Se avsnitt 3.5 i bilaga 3.			
4.6 Åtgärdsområde 3: Den kommunala demokratins funktionssätt	Återremiss	<p>⇒Hur många ärenden har behandlats totalt i <u>kommunens/ landstingets</u> fullmäktige under [föregående år]?</p> <p>⇒Hur många ärenden var föremål för bordläggning under [föregående år]?</p> <p>⇒Hur många ärenden var föremål för återremiss under [föregående år]?</p>	Allmän utlysning riktad till SCB, Statskontoret eller relevant forskar-/utredargrupp	Separat årlig enkät	Hög
4.7 Åtgärdsområde 4: Förtroendevalda	Hot eller våld mot förtroendevalda	<p>⇒Andel förtroendevalda nämndordföranden i <u>kommuner</u> och <u>landsting</u> (inklusive fullmäktigeordföranden) som under mandat-perioden utsatts för våld eller hot om våld, eller nära anhörig som utsatts för detta, på grund av det politiska uppdraget.</p> <p>⇒Har <u>kommunen/landstinget</u> särskilda rutiner vad gäller hot mot förtroendevalda som till exempel innefattar en person med särskilt säkerhetsansvar i dessa avseenden?</p> <p>⇒Har Du under de senaste 12 månaderna, inom ramen för din tjänsteutövning, upplevt ett hot riktat mot Dig som person?</p>	<p>Svenska kommunförbundet</p> <p>Allmän utlysning riktad till Svenska kommunförbundet, Statskontoret eller relevant forskar-/utredargrupp</p> <p>SCB - AKU?</p>	<p>2000/01</p> <p>Varje mandatperiod</p> <p>1-2 gånger årligen</p>	<p>Mycket hög</p> <p>Mycket hög</p>

Mål	Komponent	Demokratiindikator	Statistisk källa (föreslagen)	Periodicitet	Föreslagen prioritet
4.8 Åtgärdsområde 5: Förvaltningen	Insyn i kommunala entreprenader	⇒=Har <u>fullmäktige/ landstings- fullmäktige</u> antagit bestämmelser om insyn i kommunala entreprenader enligt KL 3 kap. 19a§?	SCB-kommunenkät Kvalitativa studier, utlysning riktad till Statskontoret och/eller relevanta forskare	Årligen	Hög Hög
4.9 Åtgärdsområde 6: Demokratiskt beslutsfattande i en ny tid	Kunskaper om det komplexa flernivåsystemet	⇒=Befolkningens allmänkunskaper då det gäller vilken nivå som har ansvar för några olika samhällsfunktioner (till exempel grundskola, polis, försvaret, vatten och avlopp, operationer samt AMS).	SCB/PSU På längre sikt: skolan	Årligen/var annat år	Medel
4.10 Åtgärdsområde 7: Demokratisk medvetenhet	Goda kunskaper om samtliga samhällsnivåer		Mer forskning skulle behöva initieras om hur flernivåsystemet avspeglas i våra medier, inklusive nya kommunöverskridande samarbeten		Medel
	Att ungdomar återkommande får möta och diskutera med företrädare från politiska ungdomsförbund		Uppföljning av Skolverkets undersökning <i>Politik i skolan - regeringsuppdrag angående skolans kontakter med politiska organisationer</i>		Hög
		⇒=Mediernas bevakning av demokratins funktionssätt, kvantitativ redovisning på kommunnivå, landsting/region, nationell och	Utlisning av större forskningsprojekt.		Medel

		internationell nivå. ⇒Mediernas kvalitativa bevakning av nya verksamhetsformer, till exempel medborgarförslag, kommunöverskridande samverkan och partnerskap.			
	Att personer som beviljats uppehållstillstånd i Sverige ges goda kunskaper om den svenska demokratin	⇒Har kommunen uppmärksammat behovet av att undervisning om svensk demokrati inkluderas i sfi-undervisningen?	Undervisning om svensk demokrati inom ramen för sfi-undervisningen SCB/ Kommunenkät Studier där sfi-lärare och elever ingår	Årligen Enstaka uppföljningar	Mycket hög Hög
4.11 Åtgärdsområde 8: Följa visst utvecklings- arbete i kommuner, landsting och politiska partier	Fler förtroende- valda	Se textkommentar i avsnitt 4.11			Låg

Referenser

Offentligt tryck

- Ds. 1981:12. *Medborgarna och kommunen - Studier av medborgerlig aktivitet och representativ folkstyrelse*. Stockholm.
- . 2001:34. *Ökade möjligheter till brukarinflytande*. Stockholm: Regeringskansliet - Justitiedepartementet.
- Integrationsverket. 1999.3. "Produktion av samhällsinformation till nyanlända." Norrköping.
- . 2000:1. "Produktion av samhällsinformation till nyanlända." Norrköping.
- . 2000:14. "Utanför demokratin? Del 1 Om invandrares politiska delaktighet - Sammanfattning och diskussion." Norrköping.
- . 2000:15. "Utanför demokratin? Del 2 Varför röstar inte invandrarna?" Norrköping.
- Prop. 1997/98:165. "Utveckling och rättvisa - en politik för storstaden på 2000-talet." Stockholm: Finansdepartementet.
- . 1998/99:115. "På ungdomars villkor - ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro." Stockholm.
- . 2001/02:80. "Demokrat för det nya seklet." Stockholm: Justitiedepartementet.
- . 2002/03:35. "Mål för folkhälsan." Stockholm.
- SCB. 1996. "Politiska resurser och aktiviteter 1978-1994." Örebro: Levnadsförhållanden.
- . 1999. "Allmänna valen 1998. Del 4 - specialundersökningar." Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- . 2003a. "Allmänna valen 2002, Del 1 Riksdagen den 15 september 2002." Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- . 2003b. "Allmänna valen 2002. Del 2 Landstingsfullmäktige den 15 september 2002." Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- . 2003c. "Allmänna valen 2002. Del 3 Kommunfullmäktige den 15 september 2002." Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- . 2003d. *Föreningslivet i Sverige - Välfärd, Socialt kapital, Demokratiskola*. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- Skolverket. 1999:175. "Läroplanerna i praktiken - Utvärdering av skolan 1998 med avseende på läroplanernas mål." Stockholm.
- . 2001. "Fem år av försöksverksamhet med lokala styrelser med föräldramajoritet." Stockholm.
- SOU. 1990:44. "Demokrati och makt i Sverige." Stockholm: Maktutredningens huvudrapport.

- . 1993:82. "Frivilliga insatser i Sverige - en befolkningsstudie." ss. 67-97. i *Frivilligt socialt arbete - kartläggning och kunskapsöversikt*. Stockholm: Fritzes.
- . 1993:90. "Lokal demokrati i utveckling : slutbetänkande av Lokaldemokratikommittén." Stockholm: Allmänna förlaget.
- . 1998:155. "Lokala demokratiexperiment - exempel och analyser." Statens Offentliga Utredningar (SOU).
- . 1999:64. "Representativ demokrati." Stockholm.
- . 1999:84. *Civilsamhället*. Stockholm: Fakta info direkt.
- . 2000:1. "En uthållig demokrati." Stockholm: Fritzes.
- . 2000:125. *Teknik och administration i valförfarandet*. Stockholm: Fritzes.
- . 2001:48. "Att vara med på riktigt - demokratiutveckling i kommuner och landsting." Stockholm.: Betänkande av Kommundemokratikommittén.
- . 2001:65. *Skilda valdagar och vårval?* Stockholm: Fritzes.
- . 2001:75. "www.kommundatabas.NU! Hur man med nyckeltal bättre kan analysera och jämföra kommunal verksamhet." Stockholm: Fritzes.
- . 2002:42. *Den gemensamma valdagen och andra valfrågor - Slutbetänkande av 1999 års författningsutredning*. Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret. 2002:05. "Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting." Stockholm.
- . 2002:14. "Lokala styrelser och andra brukarorgan - en studie av elevinflytande i skolan." Stockholm.
- . Dnr. 2000/331-5. "Uppföljning av förnyelsearbetet i kommuner och landsting." Stockholm.
- Ungdomsstyrelsen. 2002:5. "Ung 2000 - Andra årets uppföljning av den nationella ungdomspolitikerna." Stockholm.
- . 2003:6. "Fördjupad analys av den nationella ungdomspolitikerna." Stockholm.

Litteratur

- Bennulf, Martin och Per Hedberg. 1999. "Utanför demokratin. Om det minskade valdeltagandets sociala och politiska rötter." i *Valdeltagande i förändring, Demokratiutredningens forskarvolym XII*. Stockholm: Fritzes.
- Bergström, Annika. 2000. "Svenskarna och Internet." i *Den nya samhället*, redigerad av Sören Holmberg och Lennart Weibull. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- . 2001. "Internet - från revolution till vardagsanvändning." i *Land, Du välsignade?*, redigerad av Sören och Holmberg och Lennart Weibull. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

- . 2002. "Är svensken mätt på Internet?" i *Det våras för politiken*, redigerad av Sören Holmberg och Lennart Weibull. Göteborgs universitet: SOM-institutet.
- Brothén, Martin. 2002. *I kontakt med omvärlden - Riksdagsledamöterna och internationaliseringen*. Stockholm: SNS Förlag.
- Brothén, Martin (red.). 2003. *Svenska poströstare*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Bäck, Henry. 2000. *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.
- Dahlberg, Magnus, och Evert Vedung. 2001. *Demokrati och brukarutvärdering*. Lund: Studentlitteratur.
- Esaiasson, Peter och Sören Holmberg. 1996. *Representation from above*. Aldershot, Brookfield USA: Dartmouth.
- Gilljam, Mikael och Sören Holmberg. 1995. *Väljarnas val*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- . 1996. *Ett knappt ja till EU*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- . 1998. *Sveriges första Europaparlamentsval*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Hagevi, Magnus. 2000:13. "Professionalisering och deltagande i den lokala representativa demokratin - En analys av kommunala förtroendeuppdrag 1999." Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS).
- Hayek, Friedrich August von. 1960. *The constitution of liberty*. London.
- Held, David. 1996. *Demokratimodeller - Från klassisk teori till demokratisk autonomi*. Göteborg: Bokförlaget Daidalos.
- Holmberg, Sören. 1999. "Representativ demokrati." Stockholm.: Demokratiutredningens skrift nr. 24, SOU 1999:64.
- . 2000. *Välja parti*. Stockholm: Norstedts juridik.
- (Ed.). 2001. *EuropaOpinionen*. Göteborg: Göteborg studies in politics, 71.
- Holmberg, Sören och Peter Esaiasson. 1988. *De folkvalda*. Stockholm.: Bonniers.
- Jacobsson, Kerstin. 1999:77. "Den offentliga demokratisynen." i *Demokrati och medborgarskap*, redigerad av Erik Amnå. Stockholm: Statens offentliga utredningar (SOU).
- Johansson, Folke, Lennart Nilsson, och Lars Strömberg. 2001. *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Lund: Liber.
- Johansson, Staffan. 2001. *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisations roll i välfärdssystemet*. Göteborg: CEFOS Göteborgs universitet.
- Kropotkin, Petr Alekseevic. 1964. *En anarkists minnen*. Stockholm.: Forumbiblioteket.
- . 1970. *Den anarkistiska kommunismen*. Lund: Agitation och problem: 3.
- Kymlicka, Will. 1998. *Mångkulturellt medborgarskap*. Falun: Bokförlaget Nya Doxa.

- Nielsen, Peder. 2001:48. "På och av - om uppdragsvillighet, rekrytering och avhopp i den kommunala demokratin." Ss. 17-113. Stockholm.
- Nord, Lars. 2002. *IT och demokrati*. Lund: Studentlitteratur.
- Nozick, Robert. 1974. *Anarchy, state and utopia*. Oxford: Blackwell.
- Pateman, Carole. 1970. *Participation and democratic theory*. London: Cambridge University Press.
- Persson, Jonas. 2003. "WWW.[KOMMUN].SE." Ss. 111-120 i *Perspektiv på Västsverige*, redigerad av Lennart Nilsson: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making democracy work - Civic traditions in Modern Italy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- . 1996. *Den fungerande demokratin-Medborgarandans rötter i Italien*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo. 2000. "Remissutlåtande över Demokratiutredningens slutbetänkande "En uthållig demokrati" SOU 2000:1." Göteborg.
- Schumpeter, Joseph A. 1962/1976. *Capitalism, Socialism and Democracy*. New York/London: Harper & Row, Publishers/Allen and Unwin.
- Taylor, Charles. 1989. *Sources of the self: the making of the modern identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taylor, Charles, och Erik Uddhammar (Red.). 1993. *Gemenskaparna*. Stockholm: Timbro.
- Teorell, Jan. 1998. *Demokrati eller fåtalsvälde - Om beslutsfattande i partiorgansiationer*. Acta Upsaliensis: Uppsala universitet.
- Verba, Sidney, Kay Lehman Schlozman, och Henry E. Brady. 1995. *Voice and Equality - Civic voluntarism in American Politics*. Harvard: Harvard University Press.
- Widfeldt, Anders. 1997. *Linking Parties with People? Party Membership in Sweden 1960-1994*: Göteborg studies in politics 46.

Rapporter och artiklar

- Abrahamsson, Birgitta. 2001. "Demokrati i Haninge - Enkät till kommuninvånare våren 2001." Haninge kommun, Demokratiberedningen.
- Almgren, Ellen. 2000. "Föräldrar för inflytande och inflytande för föräldrar: effekter av ett utökat föräldrainflytande." Stockholm: Skolverket.
- Andersson, Annika. 2003. "Digitala klyftor - förr, nu och i framtiden." Örebro universitet.
www.demokratitorget.gov.se/dynamaster/file_archive/030611/6f34447540f60e56df8d05a5de8058f1/Digitala%20klyftor.pdf

- Asp, Kent, Bengt Johansson, och Larsåke Larsson. 1997:9. "Nära nyheter - studier om kommunalsjournalistik." Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor.
- Esaiasson, Peter, and Mikael Gilljam. 2000-02-27. "Mästrande om demokratin." i *Dagens Nyheter, debatt*.
- Gilljam, Mikael, Ola Jodal, och Oskar Cliffordsson. 2003. "Demokratiutveckling i svenska kommuner, Del 1 - En kartläggning av vad som har gjorts."
- Holmberg, Sören. 1997. "Dynamic Opinion Representation." *Scandinavian Political Studies* 20:s. 265-283.
- Huber, John D., and G. Bingham Powell. 1994. "Congruence between citizens and policymakers in two visions of liberal democracy." *World politics* 46:pp. 291-326.
- Nielsen, Peder. 1998. "Vem älskar den lokala demokratin? Om väljare och valda i kommuner och landsting." Stockholm: Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.
- Olsson, Jan. 2001. "Kan demokrati mätas och värderas? - Några erfarenheter från demokratibokslutsprojektet." Örebro.
- Petersson, Olof (m fl). 1998. "Demokrati och medborgarskap." Stockholm.: SNS.
- . 1999. "Demokrati på svenskt vis." Stockholm.: SNS.
- . 2000. "Demokrati utan partier?" Stockholm.: SNS.
- Ranerup, Agneta. 2000? "On-line forus as a tool for people centred governance: experiences fro local government in Sweden." Göteborg: Department of informatics.
- Skolverket. 2003a. "Politik i skolan - Regeringsuppdrag angående skolans kontakter med politiska organisationer m m." Stockholm.
- . 2003b. "Ung i demokratin - gymnasieelevers kunskaper och attityder i demokrati- och samhällsfrågor." Stockholm.
www2.skolverket.se/BASIS/skolbok/webext/trycksak/DDD/1180.pdf
- SKTF. 2001. "Om demokratiska processer och offentlig service på Sveriges kommuners webbplatser." Stockholm.
- . 2002. "Hur står det till med e-demokratin?" Stockholm.
- Stark, Agneta, och Robert Hamrén. 2000. "Frivilligarbetets kön - Kvinnor, män och frivilligt arbete." Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Svenska, Kommunförbundet. 1990. "'Avhopp' - Förändringar i kommunernas fullmäktigeförsamlingar." Stockholm: Kommentus 7099-092-1.
- . 2000:1. "Kommunpolitikern - *Vem är det?*" Stockholm.
- . 2000:2. "Kommunpolitikern - *Uppdraget och rollen.*" Stockholm.
- . 2000:3. "Kommunpolitikern - *Om demokratin.*" Stockholm.
- Svenska, Kommunförbundet, and Landstingsförbundet. 2002. "Ett hot mot demokratin. En skrift för förtroendevalda som utsätts för våld eller hot o våld." Stockholm.

- Teorell, Jan. 2001. *Kan folkviljan förfinas? Om medborgarpaneler och samtalsdemokrati*. Rapport för SNS Författningsprojekt.: SNS: Stockholm.
- Öhrvall, Richard. 2002. "Det digitala torget - en studie av kommunala debattforum på Internet." Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.